Das Problem der Neutralität im Völkerrecht der Nachkriegszeit

Abhandlung

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Rheinischen Friedrich Wilhelms-Universität

zu Bonn

vorgelegt von

Joachim Wrede

Gerichtsreferendar

1937

Druck: Triltsch & Huther, Berlin O 27

Angenommen auf Bericht

der Professoren Geheimrat Dr. Thoma

und Dr. Heyer.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

MEINEN ELTERN

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung: Der Begriff der Neutralität . . . . . 5—7

Erster Teil: Der Völkerbundsgedanke und die Neutralität . . . . . 8—11

Zweiter Teil: Neutralität und Völkerbund . . . . . 12—75

1. Abschnitt: Neutralität im Rahmen der Mitgliedschaft . . . 12—14
   1. Kapitel: Die Neutralität und die tolerierten Kriege . . . 14—27
   2. Kapitel: Die Neutralität und die verbotenen Kriege . . . 28—53
      I. Die totale und die klassische Neutralität . . . . . 28—34
      II. Die Paktverletzungskriege und ihre Folgen . . . . . 34—53
   3. Kapitel: Die grundsätzliche Bedeutung des Art. 16 VBS. für die Neutralität . . . . . 53—57
   4. Kapitel: Die bisherige Praxis der Sanktionen und die Neutralität der Bundesmitglieder . . . . . 57—63
   5. Kapitel: Die Neutralität und Art. 10 VBS. . . . . 63—66
2. Abschnitt: Neutralität im Falle der Nichtmitgliedschaft . . 66—70
   1. Kapitel: Die Neutralität der Bundesmitglieder und Art. 17 VBS. . . . . 66—68
   2. Kapitel: Die Wirkungen der Völkerbundsatzung auf die Nichtmitglieder . . . . . 69—70
3. Abschnitt: Die Sanktionen und die Nichtmitglieder . . . . . 70—75

Dritter Teil: Neutralität und Kelloggpakt . . . . . 76—88

   1. Kapitel: Die rechtliche Natur des Kelloggpaktes . . . . 76—77
   2. Kapitel: Der Inhalt des Kelloggpaktes und sein Einfluß auf die Neutralität . . . . . 77—80
   3. Kapitel: Die Auffassung von Politis über die Bedeutung des Paktes und die völkerrechtliche Wirklichkeit . . . . . 81—82
   4. Kapitel: Bestrebungen in den Vereinigten Staaten für die Anwendung des Kelloggpaktes . . . . . 82—83
   5. Kapitel: Die Vorbehalte des Kelloggpaktes und ihre rechtliche Bedeutung im Rahmen des Paktes . . . . . 83—86
   6. Kapitel: Die große Lücke im Kelloggpakt . . . . . 86—87
   7. Kapitel: Ergebnis . . . . . 87—88

Vierter Teil: Die amerikanische Neutralitätsgesetzgebung von 1935 und 1936 und ihre Bedeutung . . . . . 89—98

   1. Kapitel: Die Forderungen Ch. Warren's und ihre Wirkung auf den bisherigen Neutralitätsbegriff . . . . . 89—91
   2. Kapitel: Das amerikanische Neutralitätsgesetz vom 31. August 1935 . . . . . 92—94
   3. Kapitel: Die Neutralität der Vereinigten Staaten und der Völkerbund . . . . . 94—95
   4. Kapitel: Der Ausbau der amerikanischen Neutralität in dem Entwurf vom 3. Januar 1936 . . . . . 95—98

Fünfter Teil: Schlußbetrachtung . . . . . 99—101

Einleitung.

Der Begriff der Neutralität.

Unter Neutralität ist die Lage eines Staates zu verstehen, der sich an dem zwischen zwei oder mehreren anderen Staaten geführten Krieg nicht beteiligt und der sich jeder Handlung enthält, die die eine Kriegspartei vor der anderen begünstigt.[1]) Die Neutralität besteht also in der Nichtbeteiligung an einem ausgebrochenen Kriege und in der gleichen Behandlung der Kriegführenden durch den neutralen Staat. So betrachtet stellt die Neutralität einen Zustand dar, an den sich eine Reihe von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten knüpft.

Die Neutralität ist ebenso alt wie der Krieg. Zu allen Zeiten hat es Staaten gegeben, die den kriegerischen Verwicklungen anderer fernblieben. Als völkerrechtliches Institut, durch welches für die Neutralen und die Kriegführenden eine Reihe von gegenseitigen Rechten und Pflichten begründet wird, ist jedoch die Neutralität eine Schöpfung der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Staaten in den letzten drei Jahrhunderten. Auch in dieser Zeit ist die Entwicklung der Neutralität in ihrem Grundgedanken sowie in ihrer völkerrechtlichen Ausgestaltung keineswegs gleichmäßig. Sie verläuft nicht in Spiralen, sondern besteht in einem ununterbrochenen Vordringen und Zurückweichen. Das Verhältnis zwischen den „Erfordernissen des Krieges" und den „Rechten der Neutralität" befindet sich in stetem Fluß. Wie der Krieg sich im Laufe der Jahrhunderte in seiner Art, seinem Umfang und seinen Mitteln änderte, so ist gleichermaßen die Neutralität als das Gegenstück des Krieges einer fortwährenden Wandlung unterworfen, deren Formen der Krieg als der mächtigere Vorgang bestimmte. Erst unmittelbar vor dem Ausbruch des Weltkrieges kommt es auf der zweiten Haager Konferenz im Jahre 1907 zu der Schaffung eines modus vivendi zwischen den Kriegführenden und den Neutralen im Wege eines Ausgleichs. Die Erfahrungen des Weltkrieges haben jedoch die in die gefundenen Regelungen gesetzten Hoffnungen zunichte gemacht.

Seit dem Weltkrieg wird häufig von einer Krise der Neutralität gesprochen.

Einmal versteht man darunter den Zusammenbruch des ganzen Neutralitätsrechts im Weltkrieg. Man glaubt, daß die Erfahrungen des Krieges die unzureichende Gestaltung des Neutralitätsrechts zur Genüge bewiesen haben und — zweifelnd an einer wirklichen Aus-

[1]) Vgl. auch Lifschütz 41 und die dort zitierte Literatur; Hammarskjöld 58; Fauchille sect. 1441; Oppenheim 519; Whitton 454; Nys 535; Politis 11; Michaïlides 5.

baumöglichkeit — daß es daher für jeden Staat — ob kriegführend oder nicht — ratsamer sei, nach rein politischen Erwägungen zu verfahren, ohne rechtliche Bindungen in diesem Verhältnis anzuerkennen. Das Versagen des Neutralitätsrechts findet aber vorwiegend seine Begründung in dem ungeheuren Umfang des Weltkrieges, an dem fast alle Staaten beteiligt waren und in dem sich nur wenige schwache Staaten neutral verhielten. Gewiß ist das Neutralitätsrecht reformbedürfig, aber die vorliegende Abhandlung wird zeigen, daß nach allgemeinem Völkerrecht das bisherige Neutralitätsrecht auch heute noch Geltung besitzt.

Anderseits versteht man unter der Krise der Neutralität die als neue Grundlage der Staatengesamtheit im Völkerbund verwirklichte Idee der internationalen Solidarität, bei welcher der Neutralität kein Raum bleibe. Man glaubt, daß durch die Errichtung des Völkerbundes die rechtliche Freiheit, neutral zu bleiben, und damit auch das Neutralitätsrecht aufgehoben sei. Die Vertreter dieser Auffassung unterliegen jedoch dem Irrtum, die positivrechtliche Regelung und den rechtspolitischen Wunsch zu verwechseln.

Es läßt sich zwar nicht leugnen, daß im Bereich der abstrakten Begriffe Neutralität und Völkerbund sich ausschließen. Neutralität bedeutet Friedenserhaltung durch Nichteinmischung. Der Völkerbund dagegen erstrebt die Friedenssicherung durch die gemeinsame Aktion aller Mitglieder. Die dem Völkerbund zugrunde liegende Idee der Solidarität aller Mitgliedstaaten gegen den Friedensbrecher hat indessen in ihrer praktischen Durchführung mancherlei Abschwächung erlitten. So ist der Krieg zwischen einzelnen Staaten, zu dem die Neutralität die Folgeerscheinung ist, durch die Völkerbundsatzung nicht aus der Welt geschafft, sondern nur eingeschränkt. Auch in den Fällen der sog. verbotenen Kriege (guerres illicites) ist bezüglich des durch sie ausgelösten Sanktionssystems ein Zweifel an der Aufhebung der Neutralität berechtigt.

Neben der oben angeführten Verwechselung positivrechtlicher und rechtspolitischer Gedankengänge, die viele Schriftseller bei der Erörterung des Einflusses der Völkerbundssatzung auf das völkerrechtliche Institut der Neutralität zu der Auffassung führt, die Neutralität sei aufgehoben, ist noch ein anderer Grund vorhanden, der wesentlich dazu beiträgt, die heutige völkerrechtliche Diskussion über die Frage der Neutralität zu gänzlich verschiedenen Ergebnissen zu führen. Er besteht in der verschiedenen Auslegung, die der Begriff der Neutralität zuläßt. Je weiter der Begriff der Neutralität bezüglich der damit für den neutralen Staat verbundenen Pflichten gefaßt wird, umsoweniger wird angesichts der Völkerbundspflichten von einem unveränderten Fortbestehen der Neutralität gesprochen werden können. Vertreten wir demgegenüber den Standpunkt, daß die entscheidenden Charakteristika der Neutralität, Nichtanteilnahme und Gleichbehandlung, nur als Prinzipien aufzufassen sind, deren konkreter Inhalt nicht rein logisch aus diesen Prinzipien abgeleitet werden kann, sondern durch das positive Völkerrecht bestimmt wird, so werden wir zu dem Er-

gebnis gelangen, daß die Völkerbundsatzung nur in gewissen Fällen auf das völkerrechtliche Institut der Neutralität eingewirkt hat.

Der besseren Kennzeichnung wegen werden wir die erste Auffassung der Neutralität als die totale Neutralität und die zweite als die klassische Neutralität bezeichnen.

Bei einer Darstellung der Einwirkung der Völkerbundsatzung auf die Neutralität haben wir der Erörterung offenbar die Auffassung zugrunde zu legen, die nach der völkerrechtlichen Theorie und Praxis als die herrschende zu bezeichnen ist und besonders in der gesamten Neutralitätsregelung, wie sie in den Haager Konventionen getroffen wurde, zum Ausdruck kommt. Daher wird in dieser Abhandlung von der klassischen Neutralität auszugehen sein. Eine andere Frage ist es, ob die klassische Neutralität nicht auf Grund der im Weltkrieg bezüglich des sog. Wirtschaftskrieges gesammelten Erfahrungen einer Erweiterung bedarf.

Bei einer Darstellung des Neutralitätsproblems im Völkerrecht der Nachkriegszeit ist auch die Stellung derjenigen Staaten zu behandeln, die dem Völkerbund nicht angehören.

Die Vertreter der Auffassung, daß die Neutralität nicht mehr existiere, stützen sich mit besonderer Hartnäckigkeit auf den Kellogg-Pakt, der den Krieg völlig verboten und mithin die Neutralität aufgehoben habe. Der Kellogg-Pakt hat indessen den Krieg als völkerrechtliches Institut nicht beseitigt und damit auch die Neutralität bestehen lassen.

Entgegen allen Theorien, in welchen die Aufhebung des Instituts der Neutralität vertreten wird, und die im positiven Recht keine Stütze finden, hat die Staatenpraxis bisher stets gezeigt, daß das Rechtsinstitut der Neutralität durchaus existiert. Diese Tatsache findet einmal ihre Begründung in der Unvollkommenheit der Völkerbundsatzung, die durch praktische Nichtanwendung und abschwächende Auslegung noch erhöht wird, und ferner in der Non-Universalität des Völkerbundes. Selbst im abessinisch-italienischen Konflikt, in welchem der Völkerbund erstmalig die Anwendung der Sanktionen versuchte, bestätigt sich in weitem Maße das Fortbestehen der Neutralität. Schließlich zeigt die neueste amerikanische Neutralitätsgesetzgebung, daß das Neutralitätsproblem keineswegs als hinfällig zu betrachten ist.

Die vorliegende Abhandlung macht es sich zur Aufgabe, das Problem der Neutralität auf Grund des positiven Völkerrechts der Nachkriegszeit zu erörtern.

Erster Teil.

Der Völkerbundsgedanke und die Neutralität.

Die Idee, durch eine überstaatliche Organisation den Frieden in der Welt zu sichern, ist im Laufe der letzten Jahrhunderte immer wieder vertreten worden. Besonders nach großen Kriegen tauchte dieser Gedanke mit eindringlicher Stärke auf, ohne freilich auf die praktische Politik der Staaten eine bedeutende Wirkung auszuüben. Der Utrechter Friede des Jahres 1713 war die erste Gelegenheit, wo sich die Idee, für die Zukunft kriegerische Verwicklungen der Staaten zu vermeiden, durchsetzte. Es war der Abbé de St. Pierre, der als erster mit einem Entwurf für einen ewigen Frieden an die Oeffentlichkeit trat. Der Grundgedanke, auf dem St. Pierre seinen Plan aufgebaut hatte, war der Glaube an die Nützlichkeit des Friedens für die Menschheit. Der von ihm vorgeschlagene Friedensbund würde, so meinte er, die wirtschaftliche Lage der Staaten erleichtern, den internationalen Handel fördern und starke Kräfte für kulturelle Zwecke entwickeln. Auf ähnlichen Nützlichkeitserwägungen beruhte die Idee des englischen Philosophen Bentham, der mit dem von ihm entworfenen ewigen Friedensbund bereits den Gedanken des Schiedsgerichts verband.

Von ganz anderen Vorstellungen wurde Kant geleitet, als er sich in der im Jahre 1795 veröffentlichten Schrift „Zum ewigen Frieden" zu der Idee eines „Friedensbundes"(foedus pacificum) bekannte. Nicht einem Glauben an die Nützlichkeit des Friedens entsprang Kants Gedanke eines Friedensbundes, sondern das Recht ist sein konstituierendes Element, das nicht nur die inneren Verehältnisse des Staates, sondern auch seine äußeren Beziehungen erfassen und die ganze menschliche Gesellschaft durchdringen soll. Die Erreichung dieses Ziels sieht Kant anstelle des praktisch nicht ausführbaren Weltstaates in dem Friedensbund, der „alle Kriege auf immer zu endigen suchte"[1]) und so zum ewigen Frieden, „dem höchsten politischen Gut"[2]), hinführt.

Die Welt war sich dieses Gutes noch nicht bewußt geworden, und es bedurfte einer langen erfahrungsreichen Zeit, bis die Idee einer überstaatlichen Organisation zur Sicherung des Friedens auf dem Boden der amtlichen Politik gewisse Spuren hinterließ. Der wichtigste Versuch in dieser Richtung waren die Haager Friedenskonferenzen. Die aus der Initiative des Zaren Nikolaus II. hervorgegangene erste Haager Konferenz von 1899 wurde zum ersten Male ohne den

[1]) Zweiter Definitivartikel seiner Schrift „Zum ewigen Frieden".
[2]) In „Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre".

besonderen Anlaß einzelner Ereignisse oder Fragen berufen, sondern schlechthin zur Beratung allgemeiner Staats- und Menschheitsfragen. Darin lag eine neue Gestaltung des internationalen Gemeinschaftsgedankens, der als großer Fortschritt im Sinne der Staatengemeinschaft und des Weltfriedens betrachtet wurde. Auf der zweiten Haager Konferenz von 1907 war der Gedanke der Weltstaatenvertretung und der Friedenssicherung noch erheblich stärker ausgeprägt.

Die Schwäche der von den Friedenskonferenzen geschaffenen Konvention zur friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten liegt darin, daß dieser Vertrag von der Souveränität jedes einzelnen Staates ausgeht und mithin den Staaten keine Pflicht auferlegt, sich zur Lösung internationaler Streitigkeiten dem Vermittlungs- und Schiedsverfahren zu unterwerfen. Auch fehlt es an einer Organisation der Staatengesamtheit zur Gewährleistung des Rechts.

Im Weltkriege trat das Bedürfnis nach einer wirksamen Friedenssicherung klar zutage. Schon in den ersten Kriegsjahren wurde eine Neugestaltung der internationalen Politik gefordert. Insbesondere aber, nachdem der Präsident der Vereinigten Staaten mit wachsender Eindringlichkeit die Notwendigkeit der Schaffung wirksamer internationaler Friedensgarantien dargestellt hatte, nahm die Idee eines Völkerbundes immer breiteren Raum ein.

Im Mittelpunkt des Aufgabenbereichs eines Völkerbundes als einer Organisation zur Durchführung der Herrschaft des Rechts bei Interessenkonflikten innerhalb der vom Bund umfaßten Staatenwelt steht die dauernde Sicherung des Weltfriedens. Die Wege, auf denen der Völkerbund dieses Ziel erreichen kann, können verschieden sein. In den zahlreichen, im Laufe der letzten Kriegsjahre aufgestellten Völkerbundsvorschlägen zeichnen sich drei Haupttendenzen ab. Einmal kann der Völkerbund eine Zusammenfassung und Ordnung des gesamten internationalen Lebens erstreben, wodurch die sich aus internationalen Interessengegensätzen ergebenden internationalen Interessenkonflikte beseitigt werden. Oder der Völkerbund begnügt sich mit der bloßen Verhütung von Kriegen durch friedliche Streiterledigung. Dann kann die Friedenssicherung im Wege restloser Ausschließung des Krieges erstrebt werden, an dessen Stelle die Lösung jedes Konflikts nach den allgemeinen Grundsätzen von Recht und Billigkeit erfolgt. Oder der Völkerbund verfolgt nur das Ziel einer Verhinderung des Krieges, indem dem Kriegsausbruch so viele Hindernisse entgegengesetzt werden, daß der dadurch entstehende Zeitgewinn die Krise überwindet. Ferner kann der Völkerbund die Innehaltung seiner Satzung unter den Schutz wirksamer Sanktionen stellen, deren Anwendung in einer gemeinsamen Aktion aller Staaten gegen den Bundesbrecher die rasche Unterdrückung eines ausgebrochenen Krieges herbeiführt.

Allen diesen Tendenzen ist der große Gedanke gemeinsam, daß das Ziel des Völkerbundes in der Verwirklichung der Herrschaft von Ruhe und Ordnung oder kurz, des Rechts in der Welt besteht und daß daher der Krieg als Mittel zum Austrag internationaler Interessen-

konflikte in der vom Völkerbund repräsentierten Friedensordnung keinen Raum hat. Wird aber ein Krieg geführt, so ist der Rechtsbrecher durch die solidarische Aktion aller Bundesmitglieder in die Schranken der Rechtsordnung zurückzurufen.

Wenn wir diesen Grundgedanken eines Völkerbundes zu dem völkerrechtlichen Institut der Neutralität in Beziehung setzen, so ergibt sich daraus, daß von der rechtlichen Freiheit eines Staates, neutral zu sein, nicht mehr gesprochen werden kann. Die Neutralität setzt Krieg voraus und, wenn der Krieg als Mittel zur Lösung internationaler Interessenkonflikte beseitigt ist und statt dessen die Regelung aller Sreitigkeit unter den Staaten im Wege friedlicher Erledigung nach Rechs- und Billigkeitsgründen erfolgt, so ist die Neutralität aufgehoben. Kommt es aber innerhalb der im Völkerbund zusammengeschlossenen Staatenwelt zu der kriegerischen Austragung eines Konflikts, so nimmt die Festsetzung der Sanktionen, die alle Bundesmitglieder zur Durchsetzung der Rechtsordnung gegen den Rechtsbrecher ergreifen, den Mächten die Möglichkeit neutralen Verhaltens. Denn Neutralität bedeutet Friedenserhaltung durch Nichteinmischung. Durch neutrales Verhalten der Staaten soll die Möglichkeit geschaffen werden, den Krieg auf die Kriegsparteien zu lokalisieren. Dadurch wird der Krieg auf den engsten Raum beschränkt, was zu einer raschen Beendigung des Unternehmens beiträgt. Die neutralen Mächte können unterdessen, wenn auch mit einigen Hindernissen, ihren Handel aufrechterhalten. Im allgemeinen bleibt also der Friedenszustand bestehen, selbst wenn anderswo ein Krieg geführt wird. Das völkerrechtliche Institut der Neutralität, das seine bisher vollkommenste Ausgestaltung in den durch die Haager Konferenzen aufgestellten Konventionen erfuhr, beruht dementsprechend auf dem Prinzip der Non-Intervention und absoluten Unparteilichkeit gegenüber den Kriegführenden. Der Krieg stellt sich ausschließlich als eine Angelegenheit der Kriegsparteien dar und entzieht sich jeder Stellungnahme seitens der Neutralen. Aus dem Grundsatz der Non-Intervention folgt, daß die Staaten die Haltung strikter Nichtbeteiligung gegenüber beiden Kriegsparteien zu beobachten und folgerichtig alles zu unterlassen haben, was eine Stellungnahme bedeuten würde. Diesen Prinzipien der Neutralität setzt der Völkerbund die Grundsätze der internationalen Solidarität und der Bekämpfung des Friedensbrechers durch die Gesamtheit der im Bund zusammengeschlossenen Staaten entgegen. Damit ist die Neutralität in ihrem Grundgedanken geschlagen.

In einem Völkerbund, in dem die geschilderten Ideen praktisch zur Durchführung gelangt sind, muß also das Institut der Neutralität in Fortfall geraten. Es ist Aufgabe der Abhandlung zu untersuchen, ob sich die bei der Betrachtung des Völkerbundsgedankens und der Neutralität gewonnenen Ergebnisse auch bezüglich des bestehenden Völkerbundes Pariser Herkunft feststellen lassen. Es kann schon hier gesagt werden, daß die dem Völkerbund zugrunde liegende Idee der internationalen Solidarität in ihrer praktischen Ausgestaltung

mancherlei Abschwächung erlitten hat. Die Untersuchung hat sich daher mehr der Frage einer Umformung der Neutralität zuzuwenden.

In dem System eines vollkommenen Völkerbundes, in welchem der Krieg schlechthin verboten ist, bleibt der Neutralität notwendigerweise kein Raum. In unserer Untersuchung, der das bestehende Vertragswerk des Völkerbundes zugrunde liegt, ist aber zunächst der Tatsache Rechnung zu tragen, daß die Völkerbundsatzung nicht alle Kriege, sondern nur bestimmte Arten von Kriegen verbietet. Dies kommt bereits in der Präambel der Völkerbundsatzung zum Ausdruck, in der es heißt, daß „die Hohen vertragschließenden Teile die gegenwärtige Satzung, die den Völkerbund errichtet, annehmen, in der Erwägung, daß es zur Förderung der Zusammenarbeit unter den Nationen und zur Gewährleistung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit wesentlich ist, b e s t i m m t e Verpflichtungen zu übernehmen, nicht zum Kriege zu schreiten . . .". Daraus geht hervor, daß der Krieg als äußerstes Mittel der Staatenpolitik anerkannt bleibt. Diese Regelung rechtfertigt sich, da der Völkerbund in seiner heutigen Organisation den Mächten in ihren letzten staatlichen Interessen keinen umfassenden Schutz bieten kann. Für unsere Erörterung ergibt sich daraus die Scheidung zwischen der Neutralität der Bundesmitglieder bei den tolerierten Kriegen (guerres licites) und der Neutralität bei den verbotenen Kriegen (guerres illicites). Ferner ist zu beachten, daß die Völkerbundsatzung nur für die Signatare Recht schafft. Es sind indessen eine Reihe von Mächten vorhanden, die dem Völkerbund nicht angehören und mithin dem Recht der Satzung nicht unterstehen. So schließt sich der obigen Untersuchung die Darstellung des Neutralitätsproblems für die Nichtmitglieder an.

Zweiter Teil.

Neutralität und Völkerbund.

1. Abschnitt.

Neutralität im Rahmen der Mitgliedschaft.

In diesem Abschnitt soll erörtert werden, ob nach der Völkerbundsatzung den Bundesmitgliedern die Möglichkeit neutralen Verhaltens überhaupt noch geboten ist. Auf den ersten Blick mag es scheinen, als führten die in der Völkerbundsatzung verwirklichten Ideen eine gänzliche Aufhebung der bisherigen Grundlagen des Neutralitätsrechts herbei. Anstelle der alten Auffassung von Nichteinmischung und absoluter Unparteilichkeit erhebt Art. 11 Abs. 1 VBS. das Prinzip der internationalen Solidarität zur Grundlage der zwischenstaatlichen Ordnung und stellt den Satz auf[1]): „Ausdrücklich wird hiermit festgestellt, daß jeder Krieg und jede Bedrohung mit Krieg, mag davon unmittelbar ein Bundesmitglied betroffen werden oder nicht, eine Angelegenheit des ganzen Bundes ist, und daß dieser die zum wirksamen Schutz des Völkerfriedens geeigneten Maßnahmen zu ergreifen hat". Die gleiche Anschauung liegt dem zweiten Absatz des Art. 11 VBS. zugrunde, wenn es dort heißt: „Es wird festgestellt, daß jedes Bundesmitgiled das Recht hat, in freundschaftlicher Weise die Aufmerksamkeit der Bundesversammlung oder des Rates auf jeden Umstand zu lenken, der von Einfluß auf die internationalen Beziehungen sein kann und daher den Frieden und das gute Einvernehmen zwischen den Nationen, von dem der Friede abhängt, zu stören droht". Dem Art. 11 VBS. zugrunde liegenden Gedanken folgend hat der Völkerbundrat in seiner Londoner Deklaration vom 13. Februar 1920 ausdrücklich erklärt, „que la notion de neutralité des membres de la Société des Nations n'est pas compatible avec cet autre principe que tous les membres de la Société auront à agir en commun pour faire respecter ses engagements"[2]). Hiernach scheint also der Neutralität im Rahmen der Völkerbundsatzung kein Raum mehr zu bleiben. Die Erklärung des Völkerbundrates besagt indessen nicht die gänzliche Aufhebung der Neutralität, sondern stellt im Kern gerade fest, daß sie noch vorhanden ist, indem der Rat die Neutralität nur soweit für

[1]) Bei der Wiedergabe des Textes der einzelnen Artikel der Völkerbundsatzung wird die Uebersetzung von Schücking-Wehberg zugrunde gelegt.

[2]) J.O., S.D.N. 1920 S. 57.

aufgehoben erachtet, als sie mit der Innehaltung der Satzungsbestimmungen unvereinbar ist[3]).

Art. 16 VBS. erklärt, daß jedes Bundesmitglied, welches entgegen den in den Artikeln 12, 13 und 15 übernommenen Verpflichtungen zum Kriege schreitet, ohne weiteres so angesehen wird, als hätte es eine Kriegshandlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen, und daß die Bundesmitglieder zur Teilnahme an Sanktionen gegen den vertragsbrüchigen Staat verpflichtet sind. Die Wirkungen dieser Bestimmung sind von einschneidendster Bedeutung für die Neutralität der Mitglieder. Die Völkerbundsatzung gestattet ihnen hiernach kein untätiges Verhalten gegenüber dem Friedensbrecher, sondern verpflichtet sie zur aktiven Teilnahme an gemeinsam durchzusetzenden Sanktionen gegen den rechtsbrüchigen Staat.

Während Art. 16 VBS. ein formelles Kriterium für die Entscheidung der Frage enthält, wann ein Krieg verboten ist, stellt Art. 10 VBS. ein materielles Kriterium hierfür auf, indem auf Grund dieser Bestimmung jeder Krieg verurteilt ist, dessen Wirkung in der Bedrohung der Unversehrtheit des Gebietes und der bestehenden politischen Unabhängigkeit eines Staates besteht. Art. 10 VBS. verpflichtet dementsprechend die Bundesmitglieder zur aktiven Intervention zugunsten des bedrohten Staates. Diese Regelung scheint zu einer grundsätzlichen Aufhebung der Neutralität der Bundesmitglieder zu führen.

Nach der bisherigen Neutralitätsregelung bestand für die Staaten keine Pflicht, neutral zu bleiben. Auch mit diesem Grundsatz hat die Völkerbundsatzung gebrochen, indem sie den Mitgliedern die Pflicht auferlegt, nicht vor dem Ablauf von drei Monaten zum Kriege zu schreiten (Moratorium des Krieges), und ferner den unbeteiligten Bundesmitgliedern untersagt, vor Erschöpfung aller friedlichen Mittel in den Krieg einzutreten (Art. 12 VBS.). Die Bundesmitglieder müssen also bis zum Ablauf der Frist in gewisser Weise neutral bleiben. Diese Pflicht besteht für die Staaten freilich nur bei tolerierten Kriegen. Früher hatte jeder Kriegführende das Recht, einen neutralen Staat in den Krieg hineinzuziehen, indem er ihm den Krieg erklärte. Nach der Satzung ist dies nicht mehr erlaubt. Ein solches Verhalten zieht Kollektivmaßnahmen nach sich, wenn nicht der vorgeschriebene Weg beachtet ist. In dieser Hinsicht hat also die Völkerbundsatzung ebenfalls auf den bisherigen Zustand eingewirkt, wenn auch damit gerade festgestellt ist, daß ein Recht und eine Pflicht, neutral zu bleiben, in gewisser Weise besteht.

Nach dieser kurzen Uebersicht scheint sich die Annahme zu bestätigen, als hebe die Völkerbundsatzung die bisher geltenden Neutralitätsgrundlagen und ihre in den Haager Konventionen getroffenen Regelungen auf. Die nähere Betrachtung des Völkerbundstatuts wird

[3]) A.M.: Politis 103, der diese Erklärung als besonderes Indiz für die Unvereinbarkeit der Neutralität mit den Grundprinzipien des Völkerbundes feiert.

indessen zeigen, daß im Rahmen der Satzung Kriege möglich sind, die mit den Völkerbundsbestimmungen durchaus im Einklang stehen und daß sich in diesen Fällen die vorkriegszeitliche Neutralitätsregelung in vollem Umfang auswirkt. Weiterhin wird die Erörterung zeigen, daß selbst bei den Paktverletzungskriegen, die grundsätzlich ein aktives Eingreifen der Bundesmitglieder auslösen, die Gültigkeit des Rechtsinstituts der Neutralität in manchen Fällen durchaus fortbesteht.

1. Kapitel.

Die Neutralität und die tolerierten Kriege.

Tolerierte Kriege sind in folgenden Fällen gegeben:

1. Fehlen der Einstimmigkeit des Völkerbundrates;
2. Weigerung eines Mitglieds, die Entscheidung auszuführen;
3. Beide Parteien weigern sich, die Entscheidung auszuführen;
4. Questions domestiques;
5. Bürgerkriege;
6. Die Entscheidung ergeht nicht innerhalb der Frist;
7. Die entscheidende Stelle erklärt sich für unzuständig.

1.

Im Mittelpunkt der Völkerbundsatzung steht die Bestimmung, daß bei jeder künftigen Streitfrage unter den Bundesmitgliedern, die zu einem Bruch führen könnte, zunächst ein Versuch friedlicher Lösung gemacht werden muß, bevor zum Kriege geschritten wird (Art. 12 Abs. 1 VBS.). Daher sind künftig alle zwischen den Völkerbundsmitgliedern entstehenden Streitfragen der Schiedsgerichtsbarkeit oder dem Völkerbundrat zu unterbreiten. Grundsätzlich können die Parteien wählen, ob sie sich zur Lösung einer Streitfrage an das Schiedsgericht oder an den Rat wenden wollen.[4]) Wenn aber die Streitfrage nicht dem Verfahren des Art. 13 VBS. unterworfen wird, so sind die Bundesmitglieder verpflichtet, sie vor den Rat zu bringen (Art. 15 Abs. 1 VBS.). Der Rat versucht nunmehr, die Streitfrage zu schlichten. Gelingt ihm dieser Versuch nicht, „so erstattet und veröffentlicht der Rat einen auf einstimmigem Beschluß oder Mehrheitsbeschluß beruhenden Bericht, der die Einzelheiten der Streitfrage und die Vorschläge wiedergibt, die er zur Lösung der Frage als die gerechtesten und geeignetsten empfiehlt" (Art. 15 Abs. 4 VBS.). Wird dieser Ratsbericht von denjenigen seiner Ratsmitglieder, die nicht Vertreter der Parteien sind, einstimmig angenommen, so hat er zur Folge, daß kein Bundesmitglied gegen die Partei, die sich dem Bericht fügt, zum Kriege schreiten darf (Art. 15 Abs. 6 VBS.). Findet der Ratsbericht indessen keine einstimmige Annahme, so bestimmt Art. 15 Abs. 7

[4]) Wehberg 93.

VBS., daß sich die Bundesmitglieder das Recht vorbehalten, die Schritte zu tun, die sie zur Wahrung von Recht und Gerechtigkeit für nötig erachten. In diesem Falle erschöpft sich die Tätigkeit des Rates, eine kriegerische Austragung der Streitfrage zu verhindern, in der Berichterstattung gemäß Art. 15 Abs. 4 VBS. Diese stellt lediglich eine Empfehlung dar, und im übrigen haben die Mitglieder freie Hand. Nunmehr können die Parteien nach Ablauf von drei Monaten (Art. 12 Abs. 1 VBS.) zum Kriege schreiten, ohne durch dies Verhalten in Widerspruch mit dem Recht der Völkerbundsatzung zu treten. Dieser Krieg stellt sich für die unbeteiligten Bundesmitglieder als eine Angelegenheit lediglich unter den Kriegsparteien dar. Für sie besteht somit die Möglichkeit, neutral zu bleiben, wobei sie die bisher geltenden Neutraltätsrechte und -pflichten treffen.[5])

Der Sinn der Worte des Art. 15 Abs. 7 VBS. ist nicht unbestritten.[6]) Aus dem Wortlaut kann angenommen werden, daß jedes Mitglied in den Krieg eintreten kann, da es sich das Recht vorbehalten hat. Die Entscheidung dieser Frage ist im Zusammenhang mit der Neutralität insofern von Bedeutung, als es sich nur auf Grund der darüber getroffenen Entscheidung beantworten läßt, ob die Bundesmitglieder nur ein Recht auf Neutralität haben, oder ob sie auch eine Pflicht trifft, neutral zu bleiben. Schücking-Wehberg[7]) vertreten bei der Auslegung der Bestimmung den Standpunkt, daß aus dem pazifistischen Grundcharakter der Satzung zu folgern sei, daß nur die im Streit befindlichen Parteien das Recht haben, nach Ablauf von drei Monaten den Streit durch Krieg auszutragen. Daraus ergäbe sich für die hier angestellte Untersuchung, daß für die unbeteiligten Bundesmitglieder eine Pflicht besteht, neutral zu bleiben. Anderseits[8]) wird die Ansicht geäußert, daß auch die unbeteiligten Bundesmitglieder in den Krieg eingreifen können, woraus folgte, daß den Mitgliedern nur ein Recht auf Neutralität zusteht. Hier wird der ersten Ansicht beigetreten. Die Möglichkeit der kriegerischen Austragung des Konflikts bleibt danach auf die Parteien beschränkt, zwischen denen der Streit besteht.[9]) Diese Auffassung findet ihre Begründung in dem Aufbau der Art. 12—15 VBS. Gemäß Art. 12 VBS. verpflichten sich die Bundesmitglieder, alle zwischen ihnen entstehenden Streitfragen einem friedlichen Verfahren zu unterwerfen. Art. 15 VBS. gibt Ausführungsbestimmungen zu Art. 12 VBS. Er bestimmt, was je nach dem Ergebnis der Prüfung durch den Rat eintritt. Im Falle der Einstimmigkeit des Ratsberichtes sind die Parteien weiterhin gebunden, wenn die eine Partei sich fügt; im Falle der Uneinstimmigkeit entfällt

---

[5]) Cohn, 167; Whitton 480; Haase 49.
[6]) Schücking-Wehberg 599; Wehberg 113; Cohn 167.
[7]) Schücking-Wehberg 599.
[8]) Cohn 167; Michailidès 63; Bourgeois in der Plenarsitzung der Pariser Konferenz am 28. 4. 1919.
[9]) Botschaft 673; vgl. ferner Hoijer 274/75 und dessen Begründung der Ablehnung der Beteiligungsmöglichkeit dritter Staaten.

die Gebundenheit der Parteien, und sie haben nach Ablauf von drei Monaten freie Hand. Aus der in Art. 15 Abs. 7 VBS. angewandten Bezeichnung „Parteien" kann nicht gefolgert werden, daß im übrigen alle Bundesmitglieder gemeint sind. Es bedeutet dieser Ausdruck nur eine technische Bezeichnung für die im Streite befindlichen Parteien, die kein Stimmabgaberecht haben. Auch der Hinweis der Schweizerischen Botschaft[10]), daß derjenige, der sich an dem Krieg beteiligen will, als Partei in dem Streit zu gelten hat, und daher nicht vorher als Richter an dem Verfahren teilnehmen darf, unterstreicht die Richtigkeit dieser Auslegung. Es kann daher nicht die Absicht der Gründer des Völkerbundes gewesen sein, allen Bundesmitgliedern freie Hand zu geben. Schließlich ist zu beachten, daß die Folge der Eingriffsbefugnis dritter Staaten ein Krieg aller gegen alle wäre, was die Satzung gerade verhindern will. Was für diese Auslegung des Art. 15 Abs. 7 VBS. gesagt wurde, gilt gleichermaßen für Abs. 6 bezüglich des Ausdrucks „Partei". Nach dieser Auslegung sind also die unbeteiligten Bundesmitglieder verpflichtet, neutral zu bleiben.

Es bleibt die Frage zu prüfen, ob in einem Krieg, der gemäß Art. 15 Abs. 7 VBS. geführt werden darf, der Völkerbund von sich aus eingreifen kann. Dies ist zu bejahen;[11]) denn Art. 11 VBS. gibt dem Völkerbund die allgemeine Ermächtigung, „die zum wirksamen Schutz des Völkerfriedens geeigneten Maßnahmen zu ergreifen". Der Völkerbund kann zwar nicht von sich aus intervenieren, sondern bedarf eines entsprechenden Antrags eines Bundesmitglieds. Es wird in Art. 11 VBS. indessen nicht bestimmt, in welcher Weise sich dies Eingreifen zu vollziehen hat und welche Mittel Anwendung finden können. Allgemein anerkannt ist, daß eine Gesamtaktion des Völkerbundes nur unter den Voraussetzungen des Art. 16 VBS. verlangt werden kann. Daraus ist zu folgern, daß die Möglichkeit neutraler Haltung der Staaten durch die Maßnahmen, die der Völkerbund gemäß Art. 11 VBS. im Falle eines Kriegs etwa ergreift, nicht berührt wird.[12] Es handelt sich hier nach unserer Auffassung nur um die mögliche Aufstellung allgemeiner Richtlinien der Politik und nicht um die Begründung von Pflichten, die die Bundesmitglieder zu erfüllen haben.

Eine Einschränkung ist jedoch bezüglich der Haltung derjenigen Mitglieder des Völkerbundrates zu machen, die an dem Beschluß mitgewirkt haben. Wenn ein Beschluß, der ein Eingreifen seitens des Völkerbundes vorsieht, gefaßt ist, dann sind die an ihm beteiligten Mitglieder zur Anwendung der in dem Beschluß gefaßten Maßnahmen verpflichtet.[13]) Daraus folgt, daß die Mitglieder durch ihre Stellung-

[10]) Botschaft 673.

[11]) Schücking-Wehberg 599; Politis 107—108, der indessen dem Eingriff des Völkerbundes gemäß Art. 11 VBS. eine mehr von ihm erhoffte, als rechtlich innewohnende große Bedeutung zuschreibt.

[12]) Botschaft 555, 574, 667.

[13]) Hoijer 193; Schücking-Wehberg 469.

nahme zu dem Beschluß über ihre Neutralität entscheiden und durch ihre Zustimmung ihre Bereitschaft kundtun, sie aufzugeben. Zwar braucht die Ausführung der in dem Beschluß getroffenen Maßnahmen nicht notwendig die Aufgabe der Neutralität in sich zu schließen, denn es lassen sich Maßnahmen denken, die mit der Neutralität durchaus vereinbar sind; wenn aber etwa die Anwendung militärischer Maßnahmen beschlossen ist, so führt dies zur Aufgabe der Neutralität der an dem Beschluß beteiligten Bundesmitglieder.

2.

In dem vorangegangenen Absatz wurde die Frage der Neutralität der Bundesmitglieder im Falle eines Krieges gemäß Art. 15 Abs. 7 VBS. behandelt, d. h. eines Krieges, der geführt werden darf, da der Völkerbundrat zu keinem einstimmigen Bericht gelangt ist und daher die streitenden Bundesmitglieder freie Hand haben. Hier wird nun erörtert, welche Folgen der Fall nach sich zieht, daß zwar der Rat zu einem einstimmigen Bericht gelangt, daß aber eine der Streitparteien sich weigert, dem Bericht Folge zu leisten. Wenn eine Partei sich dem einstimmigen Ratsspruch unterwirft und die andere — gleichviel, ob sie die obsiegende oder unterliegende ist — dennoch Krieg führt, so ist dieser Krieg stets ein Paktbruch, und die anderen Bundesmitglieder haben gegen die Partei Sanktionen anzuwenden. Ist indessen vom Völkerbundrat ein Bericht einstimmig erstattet, und nimmt eine Partei ihn nicht als verbindlich an oder verweigert trotz verbindlicher Annahme seine Ausführung, so kann die andere Partei nach Ablauf von drei Monaten ihr Recht selbst geltend machen und gegen die sich weigernde Partei Krieg führen (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 VBS.). Ein solcher Krieg steht mit der Satzung durchaus im Einklang. In diesem Falle können die übrigen Bundesmitglieder neutral bleiben; denn der Krieg stellt sich als eine Angelegenheit ausschließlich unter den Streitparteien dar.[14])

Gemäß Art. 13 VBS. können die Parteien die Streitfrage einem Schiedsgericht oder der Cour Permanente de Justice Internationale im Haag unterbreiten. Im Gegensatz zu der Rechtslage, die ein Ratsbericht herbeiführt, haben sich die Parteien einem Schiedsspruch zu fügen. Führt eine Partei gegen die andere, die sich dem Schiedsspruch unterwirft, dennoch Krieg, so bedeutet dieser Krieg eine Paktverletzung und führt zu den Maßnahmen des Art. 16 VBS. gegen den rechtsbrüchigen Staat.

Wenn sich beide Parteien dem Schiedsspruch fügen, die unterliegende Partei verweigert aber seine Ausführung, so bestimmt Art. 13 Abs. 4 VBS., daß der Rat die Schritte vorzuschlagen hat, die ihm Wirkung verschaffen sollen. Diese Regelung ist hinsichtlich ihrer Handhabung umstritten.

---

[14]) Schücking-Wehberg 596; Cohn 167; Whitton 481.

Die eine Ansicht[15]) gestattet der obsiegenden Partei ohne weiteres, gegen das nichterfüllende Mitglied nach Ablauf von drei Monaten Krieg zu führen. Die Vertreter dieser Ansicht folgern dies in argumentum e contrario dessen, daß es verboten ist, gegen ein erfüllendes Mitglied Krieg zu führen. Zwar schlägt der Rat gemäß Art. 13 Abs. 4 VBS. die Mittel vor, die dem Spruch Wirkung verschaffen sollen, aber die Bundesmitglieder sind zur Durchführung nicht verpflichtet, und daher kommt dem Vorschlag des Rates keine praktische Bedeutung zu.

Die andere Ansicht[16]) geht dahin, daß der Rat die Mittel durch einstimmigen Beschluß vorzuschlagen hat. Erst wenn ein solcher Beschluß scheitert, kann die obsiegende Partei Krieg führen. Sie ist so anzusehen, als habe sie vom Rat ein stillschweigendes Mandat erhalten. Die Auffassung entnimmt ihre Begründung aus dem Vorhandensein des Passus, wonach der Rat in jedem Fall verpflichtet ist, für die Erfüllung des Schiedsspruches Sorge zu tragen.

Beide Ansichten kommen zu dem Ergebnis, daß die obsiegende Partei Krieg führen kann im Falle der Weigerung der unterliegenden Partei, einen Schiedsspruch auszuführen. Dies ist festzuhalten, wobei sich eine Auseinandersetzung mit diesen Ansichten erübrigt, da sie im Rahmen dieser Erörterung nicht interessiert. Zu fragen bleibt indessen, wie die übrigen Bundesmitglieder sich einem solchen Krieg gegenüber zu verhalten haben. Da ein derartiger Krieg keine Paktverletzung darstellt, können die unbeteiligten Bundesmitglieder neutral bleiben.[17]) Haben sie aber eine Pflicht zur Neutralität? Die eine Ansicht[18]) sagt, daß die unbeteiligten Bundesmitglieder nach Ablauf von drei Monaten keine Pflicht haben, sich neutral zu verhalten. Sie gelangt zu dieser Ansicht auf folgendem Wege: Im Sinne von Art. 12 VBS. besteht nicht notwendig eine Streitfrage zwischen den unbeteiligten Bundesmitgliedern und dem Staat, der die Ausführung des Schiedsspruchs verweigert, zwischen den Mitgliedern also, die zugunsten der obsiegenden Partei intervenieren, um ihre Rechte zu verwirklichen, und der Partei, die ihre Durchführung verweigert. Die Bundesmitglieder trifft daher auch keine Pflicht, ihrerseits die Streitfrage von neuem dem Rat zu unterbreiten, wenn der unterliegende Staat die Entscheidung nicht ausführen will. Die unbeteiligten Bundesmitglieder können infolgedessen nach Ablauf der Frist zugunsten des obsiegenden Staates intervenieren, ohne daß ihr Einschreiten die Völkerbundsatzung verletzt.

Die andere Ansicht[19]) hält indessen ein Eingreifen dritter Staaten zugunsten der obsiegenden Macht ohne vorheriges Ratsverfahren für unzulässig. Mithin kann ein unbeteiligter Staat erst dann intervenieren, ohne in Widerspruch zum Pakt zu treten, wenn er als Streit-

[15]) Fauchille, sect. 970 Ziff. 22; Politis in Les nouvelles tendances 187.
[16]) Schücking-Wehberg 532 ff.; Botschaft 669.
[17]) Cohn 165.
[18]) Whitton 482—483.
[19]) Schücking-Wehberg 597—599; Cohn 173, 174.

partei aufgetreten ist zu dem Zeitpunkt, in welchem das Verfahren vor dem Rat begann. Dann befindet er sich in der gleichen Lage wie die obsiegende Partei und kann mit ihr in den Krieg eintreten. Oder der unbeteiligte Staat muß, wenn er den ersten Zeitpunkt versäumt hat, die Angelegenheit von neuem dem Rat unterbreiten und dann bis zum Ablauf der Frist von drei Monaten warten, bevor er gegen die unterliegende Partei in den Krieg eintritt. Dieser Auffassung wird hier beigetreten. Es läßt sich zwar aus dem pazifistischen Grundcharakter der Völkerbundsatzung nicht folgern, daß die hier vertretene Ansicht die richtige ist, aber sie ergibt sich aus folgender Erwägung: Aus der dem Pakt zugrundeliegenden Absicht, wonach die unbeteiligten Staaten innerhalb dreier Monate die Möglichkeit haben, sich um eine friedliche Streiterledigung zu bemühen, ist noch nicht zu entnehmen, daß sie nach diesem Zeitraum nach ihrem freien Ermessen handeln können. Ferner besagt Art. 12 VBS., daß die Bundesmitglieder nicht zum Kriege schreiten dürfen, bevor nicht eine schiedsgerichtliche oder gerichtliche Entscheidung oder ein Ratsbericht nachgesucht worden ist. Diese Regelung erstreckt sich auf alle Bundesmitglieder. Ein Staat kann also gegen einen anderen Staat nicht ohne weiteres Krieg führen. Dies muß gleichermaßen zutreffen, wenn er im Verein mit einem anderen Staat Krieg führt. Er hat daher in jedem Falle den Weg des Art. 12 VBS. zu beschreiten. Daraus geht hervor, daß für die unbeteiligten Staaten eine Pflicht zur Neutralität besteht.

Wenn indessen die Bundesmitglieder auf dem vorgeschriebenen Weg in den Krieg zugunsten der obsiegenden Partei eintreten, erhebt sich die Frage, ob der Krieg die durch Art. 10 VBS. gesetzten Grenzen überschreiten darf mit Ausnahme des Falles freilich, daß es sich um die Besitzergreifung eines Landesteils handelt, die gerade Gegenstand des Schiedsspruchs ist. Die Erörterung dieses Problems wird im Zusammenhang mit der Darstellung des Art. 10 VBS. erfolgen.

Es bleibt zu untersuchen, ob der Völkerbund von sich aus gemäß Art. 11 VBS. in den Krieg eingreifen kann. Dies ist zu bejahen, wobei für die Bedeutung eines solchen Eingriffs bezüglich der Neutralität der Bundesmitglieder die gleichen Erwägungen gelten, die im Vorangegangenen über Art. 11 VBS. angestellt wurden (vgl. S. 16 ff.). Es ist dabei unleugbar, daß es dem Rat dank seines Einflusses in manchen Fällen gelingen kann, einen Krieg zu vermeiden.

Als Ergebnis läßt sich danach zusammenfassen: Bei der Weigerung einer Partei, einen Ratsbericht oder Schiedsspruch als verbindlich anzuerkennen oder nach Anerkennung seine Ausführung zu unterlassen, ist die obsiegende Partei berechtigt, Krieg zu führen — im letzteren Falle allerdings erst nach Scheitern des Versuchs, einen einstimmigen Ratsbeschluß bezüglich der Maßnahmen zustandezubringen. Die unbeteiligten Bundesmitglieder können neutral bleiben und sind sogar zu einem solchen Verhalten verpflichtet, wenn sie nicht den vorgeschriebenen Weg beschritten haben. Andernfalls machen sie sich einer Paktverletzung schuldig.

3.

Nunmehr ist die Frage zu erörtern, welche Folgen ein Verhalten der Parteien nach sich zieht, die beide die Ausführung einer Entscheidung verweigern. Ein derartiger Fall ist durchaus denkbar. Ein Schiedsspruch kann, um den Streitfall im Wege gegenseitigen Nachgebens zu erledigen, beiden Parteien eine Pflicht auferlegen, und beide Parteien verweigern die Erfüllung. Insbesondere kann die Entscheidung des Völkerbundrats beiden Parteien nicht behagen, und sie führen sie daher nicht aus. Denn der Rat ist ein politisches Organ, dessen Vorschläge auch von politischen Erwägungen getragen sind. So wird er häufig zu Entscheidungen gelangen, die keiner der Parteien völlig Recht geben, sondern beiden etwas gebieten. Eine solche Behandlung ist indessen den Parteien nicht recht, und sie verweigern die Ausführung der Entscheidung. Der Bericht des Rates hat in diesem Falle keine rechtliche Wirkung. Die Parteien haben nach Ablauf von drei Monaten das Recht, zum Kriege zu schreiten. Die unbeteiligten Bundesmitglieder können sich neutral verhalten.[20]) — Bei der Weigerung, einen Schiedsspruch auszuführen, dürfen die Parteien jedoch erst Krieg führen, wenn die Angelegenheit auch dem Völkerbundrat vorgelegen hat.

Die Frage, ob der Rat in einem solchen Falle berechtigt ist, gemäß der Generalklausel des Art. 11 VBS, in den Krieg einzugreifen, wird hier bejaht.[21]) Eine nähere Untersuchung über die Berechtigung kann im Rahmen dieser Abhandlung unterbleiben, da selbst ein solcher Eingriff des Völkerbundrats an der Möglichkeit der Neutralität der Bundesmitgileder nichts ändert.

4.

Die Bestimmung des Art. 15 Abs. 8 VBS. lautet: „Macht eine Partei geltend und erkennt der Rat an, daß sich der Streit auf eine Frage bezieht, die nach internationalem Recht zur ausschließlichen Zuständigkeit dieser Partei gehört, so hat der Rat dies in einem Bericht festzustellen, ohne eine Lösung der Frage vorzuschlagen".

Die Bedeutung dieser Bestimmung im Rahmen unserer Abhandlung kann bezweifelt werden. Denn die angeführte Regelung will die Souveränität und innere Unabhängigkeit (Autonomie) der Bundesmitglieder sichern gegenüber der allgemeinen Ermächtigung, welche Art. 15 VBS. dem Völkerbundrat erteilt, sich mit Streitfragen jeder Art der Staaten untereinander zu befassen, soweit sie nicht der Schiedsgerichtsbarkeit oder einer gerichtlichen Regelung unterworfen werden. Obwohl aber diese Fragen der ausschließlichen Zuständigkeit des einzelnen Bundesmitglieds überwiesen sind, können sie zu einer ernsten Bedrohung eines anderen Staates führen. Es ist nicht

[20]) Fauchille, sect. 970 Ziff. 22; Schücking-Wehberg 596; Freytagh 177; Cohn 167; Whitton 484; Haase 55.

[21]) Ebenso Schücking-Wehberg 596; a.M.: Freytagh 177.

Aufgabe dieser Darstellung, im einzelnen zu erörtern, wann sich der Streit auf eine Frage bezieht, die nach internationalem Recht zur ausschließlichen Zuständigkeit dieser Partei gehört. Hier handelt es sich darum festzustellen, ob ein Staat gegen die ihn bedrohende Macht Krieg führen kann, wenn der Völkerbund feststellt, daß die zur Entscheidung stehende Angelegenheit zur ausschließlichen Zuständigkeit der einen Partei gehört. Unter diesem Gesichtspunkt gewinnt die Behandlung des Art. 15 Abs. 8 VBS. in unserem Zusammenhang Beachtung. Denn wenn der bedrohte Staat berechtigt ist, Krieg zu führen, so ist für die Bundesmitglieder die Möglichkeit der Neutralität gegeben. Andernfalls sind Kollektivsanktionen gegen den rechtsbrüchigen Staat anzuwenden.

Ein Beispiel mag die hier zu erörternde Frage erhellen: Ein Bundesmitglied A stellt fest, daß eine Jugendorganisation des Staates B ihre Mitglieder zum Krieg gegen den Staat A aufhetzt. Gemäß Art. 11 Abs. 2 VBS. lenkt der Staat A mit der Begründung, daß dies Verhalten eine Gefahr für den Frieden bedeutet, die Aufmerksamkeit des Völkerbundrats auf das Treiben der Jugendorganisation des Staates B. Der Rat, der sich mit der Angelegenheit befaßt, stellt aber fest, nachdem der Staat B die Einrede der ausschließlichen Zuständigkeit geltend gemacht und ein vom Rat eingeholtes Gutachten sich der Auffassung des Staates B angeschlossen hat, daß der Fall des Art. 15 Abs. 8 VBS. vorliegt. Demzufolge nimmt der Rat von der Empfehlung eines Lösungsvorschlags Abstand, worin implicite die Entscheidung über die eigene Umzuständigkeit zu erblicken ist. Nunmehr erklärt der Staat A dem Staate B den Krieg. Die Frage erhebt sich, ob dieser Krieg als toleriert anzusehen ist. Dies ist umstritten.

Ein Teil der Wissenschaft verneint das Bestehen eines tolerierten Krieges. Er stützt seine Ansicht auf verschiedene Gründe. Einmal[22]) wird die Auffassung damit begründet, daß, wenn die Völkerbundsatzung in einem Falle der ausschließlichen Zuständigkeit eines Staates nicht einmal dem Bund das Recht der Einmischung gewährt, diese Befugnis auch nicht ein einzelnes Bundesmitglied haben kann. Ein weiterer Grund[23]) für die Ablehnung des Kriegführungsrechts ist darin zu suchen, daß nach der Bestimmung des Art. 12 VBS. keine Partei vor Ablauf von drei Monaten nach dem Ratsbericht Krieg führen darf. Ein Ratsbericht liegt indessen nicht vor, da er sich nicht mit den materiellen Grundlagen der Streitfrage befaßt hat. Eine derartige Entscheidung ist vielmehr durch Art. 15 Abs. 8 VBS. ausgeschlossen. Damit sind die Erfordernisse, Krieg führen zu dürfen, nicht erfüllt, und mithin ist der Krieg unzulässig. Schließlich ist eine dritte Ansicht[24]) hervorzuheben, die auf folgendem Weg zu der Unzulässigkeit des Krieges kommt: Wenn eine Streitfrage nicht einem Schiedsgericht

---

[22]) Schücking-Wehberg 589.

[23]) Wehberg in Quelques remarques 553; vgl. ferner Le Für in Revue de droit international t. VIII, 1931 S. 114 und 127; Michaïledès 76.

[24]) Cohn 169.

oder Gericht unterworfen ist, gibt es keine Angelegenheit, für welche der Rat unzuständig ist. Der Bericht, den der Rat im Falle des Art. 15 Abs. 8 VBS. erstattet, enthält eine echte Entscheidung zugunsten der einen Partei, da er gemäß Art. 5 VBS. einstimmig gefaßt werden muß. Infolgedessen ist der Krieg gegen die Partei, die sich dem Bericht unterwirft, unzulässig. Schreitet die andere Partei dennoch zur kriegerischen Austragung des Konflikts, so haben die Maßnahmen des Art. 16 VBS. ihr gegenüber Anwendung zu finden.

Die Auffassung[25]), die einen Krieg im Falle des Art. 15 Abs. 8 VBS. nach Ablauf von drei Monaten seit der Erstattung des Ratsberichts für zulässig hält, ist die herrschende. Ihr wird hier beigetreten. Wenn dieser Krieg verboten sein sollte, so wäre eine ausdrückliche Bestimmung erforderlich gewesen. Die Einfügung einer solchen Vorschrift wäre umso notwendiger, als nach dem System der Völkerbundsatzung Kriege gestattet sind, wenn das Gegenteil nicht ausdrücklich bestimmt ist.[26]) Für die unbeteiligten Bundesmitglieder folgt hieraus, daß sie die Möglichkeit haben, neutral zu bleiben, da der Krieg als toleriert anzusehen ist.

Der Völkerbund kann zwar gemäß Art. 11 VBS. in den Krieg eingreifen[27]), ohne aber eine positive Lösung vorschlagen zu können. In jedem Falle bleibt der Krieg jedoch ein zulässiger und berührt infolgedessen die Möglichkeit der Neutralität der unbeteiligten Mitglieder nicht.

5.

Wir hatten zu Beginn dieser Darstellung festgestellt, daß die Frage der Neutralität nur bei einem bestehenden Krieg auftauchen kann. Ein Bürgerkrieg erfüllt indessen diese Voraussetzung nicht. Es kann daher die Frage der Neutralität gegenüber einem Bürgerkrieg nicht auftauchen. Die Lage ändert sich jedoch, wenn die Aufständischen anerkannt werden.[28]) Unter welchen Voraussetzungen ist eine Anerkennung möglich? Hierzu fordert Fauchille:[29]) „Au cas de guerre civile, quand les dissidents ont constitué un gouvernement obéi, organisé régulièrement leurs forces, donné de suffisantes garanties d'ordre, témoigné par leur conduite politique de la volonté de devenir un Etat nouveau, la qualité de belligérants peut leur être reconnue par les autres Etats." Andere Schriftsteller[30]) verlangen, daß die Aufständischen regulär Krieg führen, daß sie also den Krieg erklären, daß sie die Regeln des Kriegsrechts anwenden usw.

---

[25]) Gonsiorowski t. II S. 370; Cohn 168—169; Whitton 487.
[26]) Cohn 168—169.
[27]) J.O., S.D.N. 1924 suppl. spec. Nr. 23 S. 493; Wehberg a.a.O. 551—552; Botschaft 555; Whitton 486.
[28]) Whitton 489; Michaïlidès 80 ff.; Haase 62.
[29]) Fauchille sect. 1046.
[30]) Fenwick 108; Wright, Changes in the conception of war, A.J. XVIII S. 759.

Dabei ist zu unterscheiden, ob es sich um eine Anerkennung der Aufständischen als Kriegführende oder als neuen Staat handelt. Im ersten Fall genügt für die Anerkennung, daß die Aufständischen regulär Krieg führen. Im zweiten Fall kommen die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts über die Anerkennung von Staaten zur Anwendung. Hier ist nur von der Anerkennung der Aufständischen als Kriegführende zu sprechen, zu welcher die oben genannten Voraussetzungen genügen. Sobald die Anerkennung erfolgt ist, treten die allgemeinen Regeln der Neutralität in Kraft. Die Bundesmitglieder sind ihnen unterworfen, als bestehe die Völkerbundsatzung nicht. Sie haben mithin eine streng neutrale Haltung gegenüber den Aufständischen und der staatlichen Macht des betreffenden Landes einzunehmen. — Im Falle der Anerkennung der Aufständischen als Staat kann Art. 17 VBS. Anwendung finden.[31])

Als Ergebnis läßt sich feststellen, daß in einem Bürgerkrieg für die Bundesmitglieder die Möglichkeit neutralen Verhaltens gegeben ist, sowohl in dem Fall, daß der einzelne Staat die Aufständischen als Kriegführende anerkennt, als auch dann, wenn er sie als Staat anerkennt. Die Bundesmitglieder haben kein Interventionsrecht, da ein solches Vorgehen gegen Art. 10 VBS. verstoßen würde.

Der Völkerbund kann allerdings gemäß Art. 11 VBS. eingreifen, wenn auf dem Bürgerkrieg die zur Anwendung dieser Bestimmung erforderlichen Voraussetzungen zutreffen.[32])

6.

In Art. 12 Abs. 2 VBS. ist bestimmt, daß die Entscheidung des Schiedsgerichts oder Gerichts binnen angemessener Frist zu ergehen hat. Wenn die Frist, die angemessen ist, überschritten ist, ohne daß das Gericht eine Entscheidung getroffen hat, erhebt sich die Frage, ob die Parteien nunmehr Krieg führen können. Dies ist für die Neutralität der unbeteiligten Bundesmitglieder insofern von Bedeutung, als nur von dem jeweils zu der Frage eingenommenen Standpunkt entschieden werden kann, ob die Bundesmitglieder sich in diesem Krieg neutral verhalten können oder ob sie die Kollektivmaßnahmen des Art. 16 VBS. gegen die den Krieg beginnende Partei zu ergreifen haben. Die Frage der Berechtigung eines solchen Krieges ist umstritten. Nach der von Schücking-Wehberg[33]) vertretenen Auffassung ist ein Krieg nicht zulässig. Nach ihrer Ansicht haben die Parteien dadurch, daß sie die Streitfrage einem Schiedsgericht oder Gericht unterbreitet haben, endgültig auf die Lösung der Angelegenheit mittels Krieg verzichtet. Die Ueberschreitung der angemessenen Frist bei der Entscheidung vermag an diesem endgültigen Verzicht nichts zu ändern. Dieser Auffassung ist nicht beizutreten. Die

[31]) Whitton 419; Haase 63.
[32]) Gonsiorowski 280—282; Whitton 490; Michaïlidès 82.
[33]) Schücking-Wehberg 515.

streitenden Parteien haben durch die Ueberweisung der Angelegenheit an ein Schiedsgericht oder Gericht nicht auf das Mittel des Krieges verzichtet, sondern die kriegerische Austragung der Streitfrage nur herausgeschoben, um zunächst eine friedliche Lösung anzustreben.

Eine weitere Ansicht[34]) bejaht zwar die Berechtigung der Parteien, Krieg zu führen, hält ihn aber nicht ohne weiteres für zulässig. Die Parteien müssen den Streitfall zunächst noch vor den Völkerbund bringen; denn, so begründet Cohn, Art. 13 Abs. 4 VBS. setzt in jedem Fall eine materielle Entscheidung voraus. Diese Ansicht kann nicht geteilt werden, da die herangezogene Bestimmung speziell für Schiedsgerichte und Gerichte gilt, nicht aber für den Ratsbericht.

Es ist vielmehr festzustellen, daß die Parteien zum Kriege schreiten können, wenn die Entscheidung nicht binnen der angemessenen Frist ergangen ist[35]). Zweifelhaft ist allerdings, ob die Parteien unverzüglich Krieg führen können, wenn die gerichtliche Entscheidung nicht fristgemäß ergangen ist, oder ob sie noch den Ablauf von drei Monaten abzuwarten haben. Nach unserer Auffassung haben die gemäß Art. 12 Abs. 1 VBS. die Frist von drei Monaten zu beachten, da die Bestimmung des Art. 12 VBS. allgemein für jeden möglichen Kriegsfall zu beachten ist. Danach aber haben die Parteien freie Hand, denn der Versuch einer friedlichen Lösung ist gescheitert. Es liegt also hier ein tolerierter Krieg vor, und die unbeteiligten Bundesmitglieder können sich neutral verhalten.

Für die Erstattung des Ratsberichts ist eine Frist von sechs Monaten vorgeschrieben (Art. 12 Abs. 2 VBS.). Ist dieser Zeitraum verstrichen, ohne daß der Rat einen Bericht erstattet hat, so haben die Parteien freie Hand und können Krieg führen.[36]) Auch hier haben aber die Streitparteien vor dem Kriegsbeginn gemäß Art. 12 Abs. 1 VBS. den Ablauf von drei Monaten abzuwarten[37]). Da es sich um einen tolerierten Krieg handelt, ist die Möglichkeit der Neutralität für die übrigen Bundesmitglieder gegeben. Es fragt sich, ob der Völkerbund von sich aus gemäß Art. 11 VBS. eine Eingriffsbefugnis hat. Dies ist zu bejahen, wobei im übrigen auf die vorangegangenen Erörterungen zu Art. 11 VBS. verwiesen werden kann.

7.

Art. 12 Abs. 1 VBS. legt den Bundesmitgliedern die Verpflichtung auf, „eine etwa zwischen ihnen entstehende Streitfrage, die zu einem Bruche führen könnte, entweder der Schiedsgerichtsbarkeit oder

---

[34]) Cohn 165—166.
[35]) Freytagh 147; Whitton 490.
[36]) Schücking-Wehberg 515; Freytagh 147; Whitton 490.
[37]) A.M.: Cohn 167—160; der die Innehaltung der Frist von drei Monaten nur in dem Fall für erforderlich hält, in dem der Völkerbundrat einen Bericht erstattet hat.

einem gerichtlichen Verfahren oder der Prüfung durch den Rat zu unterbreiten".

Wenn eine Streitfrage von den Parteien der Schiedsgerichtsbarkeit oder einem Gericht unterbreitet wird und sich die angerufene Instanz für unzuständig erklärt, erhebt sich die Frage, ob die Parteien sogleich Krieg führen können oder ob sie die Angelegenheit vorerst noch dem Völkerbundrat zur Entscheidung vorzulegen haben. Um dies zu beantworten, ist das Verhältnis zwischen der Schiedsgerichtsbarkeit oder Gerichtsbarkeit und dem Ratsverfahren zu klären. Sind sie als nebeneinander stehende Organisationen zur Friedenserhaltung aufzufassen, so bleibt für die Entscheidung der anderen Instanz kein Raum, wenn die eine Instanz bereits einen Spruch gefällt hat. Es ist anzunehmen, daß beide Verfahren nebeneinander stehen und daß die gleiche Angelegenheit nur innerhalb eines Verfahrens entschieden werden kann.[38]) Notwendig ist jedoch, daß eine Entscheidung über die Angelegenheit ergeht. Eine Abweisung wegen Unzuständigkeit erfüllt dies Erfordernis nicht. Daher ist im Falle der Unzuständigkeit eines Schiedsgerichts oder Gerichts ein subsidiäres Obligatorium des Ratsverfahrens anzuerkennen.[39]) Daraus folgt, daß die Streitparteien nach der Unzuständigkeitserklärung des Gerichts erst den Völkerbund mit der Angelegenheit befassen müssen, bevor sie zum Kriege schreiten können. Ist diese Verfahrensfolge von den Parteien innegehalten, so ist der Krieg nunmehr toleriert, und die unbeteiligten Bundesmitglieder können sich neutral verhalten.

Ist eine Streitfrage gemäß Art. 12 Abs. 1 VBS. dem Völkerbundrat unterrbeitet, so taucht ebenfalls die Frage auf, ob die Parteien im Falle der Unzuständigkeitserklärung des Rates Krieg führen können. Es sind nur zwei Fälle denkbar, in denen der Rat sich für unzuständig erklären kann. Im übrigen ist der Völkerbundrat diejenige Instanz, die für Streitigkeiten jeder Art der Staaten untereinander stets zuständig ist. Er befindet gemäß Art. 4 Abs. 4 VBS. über jede Frage, die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fällt oder die den Weltfrieden berührt.

Der eine Fall der Unzuständigkeitserklärung des Rates ist bei einer Streitfrage möglich, die anerkanntermaßen nach internationalem Recht zur ausschließlichen Zuständigkeit einer Partei gehört (Art. 15 Abs. 8 VBS.). Zur näheren Erörterung der Wirkung einer solchen Entscheidung des Völkerbundrats kann auf die vorangegangenen Erörterungen verwiesen werden. Die andere Möglichkeit einer Unzuständigkeitserklärung des Rates kann im folgenden Fall gegeben sein: Gemäß Art. 12 Abs. 1 VBS. und auch gemäß Art. 15 Abs. 1 VBS. müssen alle Streitfragen vor den Rat gebracht werden, die zu einem Bruche führen könnten. Die Streitfrage muß also eine bestimmte Qualität haben. Nun kann der Völkerbundrat, der mit einer An-

[38]) Cohn 166.
[39]) Cohn 165—166; Michaïlidès 57.

gelegenheit befaßt wird, zu der Auffassung gelangen, daß die ihm vorliegende Frage nicht geeignet ist, einen Bruch herbeizuführen, und sich demzufolge für unzuständig erklären.[40]) Oder die Unzuständigkeitserklärung des Rates erfolgt, weil er zur Behandlung der Streitfrage ein Gericht für zuständig erachtet. Die Frage taucht hierbei auf, ob die Parteien in diesem Fall Krieg führen können. Dies ist zu bejahen. Es kann den Parteien nicht zugemutet werden, die gleiche Streitfrage bei gleichem Stand der Sachlage nochmals vor den Völkerbundrat zu bringen. Sie sind ihren in Art. 12 VBS. übernommenen Verpflichtungen vollauf nachgekommen und haben nunmehr freie Hand. In diesem Falle liegt also ein tolerierter Krieg vor, und die unbeteiligten Bundesmitglieder können neutral bleiben.

Es war Aufgabe dieser Abhandlung zu zeigen, welche rechtmäßigen Kriegsmöglichkeiten innerhalb der Völkerbundsatzung bestehen. Es konnte festgestellt werden, daß trotz eines der wichtigsten Postulate des Völkerbundes, den Ausbruch eines Krieges zu verhindern, dennoch eine Reihe von erlaubten Kriegsmöglichkeiten geblieben ist. Die Neutralität ist also mit der Völkerbundsatzung nicht unvereinbar. Es besteht vielmehr für alle Bundesmitglieder in allen Fällen, in denen der Krieg zulässig ist, ein Recht neutral zu bleiben. Ja, die neutrale Haltung der unbeteiligten Bundesmitglieder ist im System der Völkerbundsatzung überhaupt die Regel angesichts der Häufigkeit der zulässigen Kriegsmöglichkeiten und angesichts der eng begrenzten Ausnahmefälle, in denen ein Krieg die Völkerbundsatzung verletzt und daher die Gesamtaktionen aller Bundesmitglieder gemäß Art. 16 VBS. zur Folge hat. In allen Fällen, in denen es sich um einen tolerierten Krieg handelt, können die Bundesmitglieder neutral bleiben, und ihre Lage ist die gleiche wie vor der Schaffung der Völkerbundsatzung. „In den tolerierten Kriegen bleibt die Neutralität rechtlich und tatsächlich und damit auch militärisch, was sie bisher war."[41]) Es gelangen die Neutralitätsregeln zur Anwendung, welche die Haager Konventionen aufgestellt haben. An der Möglichkeit neutraler Haltung der Bundesmitglieder wird selbst dann nichts geändert, wenn der Völkerbund gemäß Art. 11 VBS. in den Krieg eingreift.

Die Frage ist nicht unberechtigt, ob die Völkerbundsatzung bei den von ihr tolerierten Kriegen mithin garnicht auf die Neutralität der Bundesmitglieder eingewirkt oder ob innerhalb des Bereichs, in dem die Kriege erlaubt sind, die Satzung nicht dennoch zu einer Aenderung der bisherigen Neutralitätsregelung geführt hat. Die bisherige Gestaltung des Neutralitätsproblems, wie sie in den Haager Konventionen zum Ausdruck kommt, ging von der Neutralität aus, wie von einer Tatsache. Sie begründete weder ein Recht noch eine

[40]) Cohn 169—170; Haase 70.
[41]) Botschaft 603.

Pflicht, neutral zu bleiben. Der Kriegführende konnte jederzeit durch eine Kriegserklärung den neutralen Staat in den Krieg hineinziehen, welcher dadurch alle Rechte der Neutralität verlor.[42]) Anderseits bestand keine Regelung, durch die einem neutralen Staat die Aufgabe seiner Neutralität verboten war. Er konnte jederzeit in den Krieg eingreifen. Wenn wir unter diesem Blickpunkt die Neutralitätsfrage vor und nach der Schaffung der Völkerbundsatzung betrachten, so läßt sich eine beträchtliche Aenderung der rechtlichen Situation der neutralen Staaten feststellen. Zwar hat die Völkerbundsatzung die Neutralität mit keinem Wort behandelt, aber die Aenderung ergibt sich folgerichtig aus der Beschränkung des Rechts, Krieg zu führen. Ebenso wie der kriegführende Staat zunächst die zum Kriege führende Streitfrage einer friedlichen Lösung zu unterwerfen hat und einen Krieg überhaupt nicht führen darf gegen die Partei, die sich der Entscheidung fügt, kann der neutrale Staat gleichermaßen nicht ohne weiteres gezwungen werden, seine neutrale Haltung aufzugeben. Der Staat, welcher die Aufhebung der Neutralität eines anderen beabsichtigt, muß vielmehr den durch die Völkerbundsatzung vorgeschriebenen Weg beschreiten. Andernfalls begeht er eine Paktverletzung, welche die Maßnahmen des Art. 16 VBS. nach sich zieht. Durch die Völkerbundsatzung ist also ein Recht auf Neutralität geschaffen und somit der bisherigen Neutralitätsregelung auch eine rechtliche Grundlage gegeben. Dadurch hat das Institut der Neutralität eine erhebliche Festigung erfahren. Zwar haben schon einige Bestimmungen der Haager Konventionen[43]) vorgeschrieben, daß die selbst mit der Waffe vorgenommene Zurückweisung der Neutralitätsverletzung eines Staates keinen feindlichen Akt gegen den Kriegführenden begründet, was als der Beginn eines Rechts auf Neutralität angesehen werden kann, aber die Neutralität einer unbeteiligten Macht wird weitaus wirksamer gewahrt, wenn ihrer Verletzung Gesamtaktionen des Völkerbundes drohen.

Ferner konnten die neutralen Staaten früher ihre Neutralität jederzeit aufgeben und in den Krieg eintreten. Die Völkerbundsatzung hat den Bundesmitgliedern hierin Beschränkungen auferlegt. Sie hat also in gewisser Weise eine Pflicht zur Neutralität geschaffen, deren Verletzung Sanktionen auslöst. Dies trifft freilich nur innerhalb des Rahmens der tolerierten Kriege zu, von denen hier nur die Rede ist. Bei der näheren Erörterung der Frage, wann nach der Völkerbundsatzung eine Pflicht zur Neutralität besteht, können wir auf die vorangegangenen Ausführungen verweisen, die jeweils beim Auftauchen dieses Problems gemacht wurden.

---

[42]) „Nul n'est neutre plus longtemps que le voisin (d. h. einer der beiden Kriegführenden) ne le veut". Hammarskjöld 59.

[43]) Art. 10 der V. Haager Konvention und Art. 26 der XIII. Haager Konvention.

2. Kapitel.

Die Neutralität und die verbotenen Kriege.

Nachdem im vorigen Abschnitt die Neutralität im Rahmen derjenigen Kriegsmöglichkeiten, die durch die Völkerbundsatzung toleriert sind, untersucht wurde, soll nunmehr die Möglichkeit neutraler Haltung der Bundesmitglieder in den Fällen der Paktverletzungskriege erörtert werden. Innerhalb der tolerierten Kriege konnten wir feststellen, daß das Institut der Neutralität durch die Völkerbundsatzung keineswegs in Fortfall geraten ist, sondern daß die Bundesmitglieder in allen diesen Fällen eine neutrale Haltung einnehmen können, wobei ihnen dann die gleichen neutralen Rechte und Pflichten obliegen, wie sie vor der Schaffung der Völkerbundsatzung bestanden, und daß sie in gewissen Fällen sogar verpflichtet sind, sich neutral zu verhalten, wenn sie nicht eine Paktverletzung mit ihren Folgen auf sich nehmen wollen. Bei dieser Erörterung hatten wir die Neutralität im wesentlichen von ihrer institutionellen Seite zu betrachten und darzustellen, daß sie im System der Völkerbundsatzung durchaus ihren Platz hat. Wenn wir uns nunmehr der gleichen Untersuchung im Rahmen der verbotenen Kriege zuwenden und die einzelnen, in der Völkerbundsatzung zur Ergreifung gegen den Bundesbrecher vorgesehenen Sanktionsmaßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit der Neutralität der Bundesmitglieder prüfen, so ist zunächst der Inhalt und die Tragweite der Neutralität darzulegen.

I.

Die totale und die klassische Neutralität.

Der Begriff der Neutralität wurde in der Einleitung dieser Abhandlung aufgestellt. Danach sind Nichtanteilnahme an einem ausgebrochenen Krieg und Gleichbehandlung der Kriegführenden die entscheidenden Charakteristika der Neutralität. Ist aber damit bereits der Inhalt der Neutralität bestimmt? Ist also ein neutrales Verhalten nur vorhanden, wenn ein Staat gegenüber den Kriegführenden die Haltung strikter Nichtbeteiligung einnimmt und eine völlige Gleichbehandlung beiden Parteien gegenüber durchführt, oder sind diese Merkmale nur als Leitsätze, als Prinzipien aufzufassen, deren Inhalt im einzelnen durch das positive Völkerrecht modifiziert ist? Die Beantwortung dieser Frage bildet die Grundlage für alle nachfolgenden Erörterungen.

Die Auffassung, die den Inhalt der Neutralität rein logisch aus dem Begriff ableitet und somit in jeder Abweichung von der strikten Nichtanteilnahme und Gleichbehandlung in concreto ein neutralitätswidriges Verhalten erblickt, führt zu der Annahme einer Neutralität, die wir als die totale Neutralität bezeichnen. Die Meinung, die den materiellen Inhalt der Neutralität im einzelnen nicht nach dem

strengen Begriffssinn der Nichtanteilnahme und Gleichbehandlung bestimmt, sondern ihn auf Grund der durch das positive Völkerrecht vorgenommenen Gestaltung der nur als Prinzipien aufgefaßten Merkmale ‚Nichtanteilnahme' und ‚Gleichbehandlung' ermittelt, gelangt zu einer Neutralität, die wir die klassische Neutralität nennen. Welche Auffassung nach der völkerrechtlichen Doktrin und Praxis die vorherrschende ist, werden die folgenden Ausführungen ergeben.

Der materielle Inhalt der Neutralität, den das positive Völkerrecht gestaltet hat und der sich historisch-politisch als Kompromiß zwischen den Interessen der Kriegführenden und denen der Neutralen darstellt, hat im Laufe der Jahrhunderte sehr gewechselt. Gewiß ist es der Neutralität seit jeher wesentlich, daß die neutralen Mächte an einem Krieg weder unmittelbar noch mittelbar Anteil nehmen. Aber die praktische Ausgestaltung der Nichtanteilnahme, d. h. die Art und Weise, in der die Enthaltung stattfinden soll, hat im Laufe der Neutralitätsentwicklung zahlreichen Aenderungen unterlegen. Bei dieser Entwicklung können wir von einer Betrachtung der Neutralität, solange sie eine nur tatsächliche Erscheinung war, absehen; es genügt ein Ueberblick über die Gestaltung der Neutralität, seitdem sie als völkerrechtliche Institution eine Rolle spielt.

Der Beginn der Umbildung der Neutralität von einem rein tatsächlichen Zustand zu einer völkerrechtlichen Einrichtung, die für die Kriegführenden wie die Neutralen eine Reihe von Rechten und Pflichten mit sich bringt, ist — von einigen mittelalterlichen Versuchen[44]) abgesehen — in der Mitte des 17. Jahrhunderts zu suchen. Unter den juristischen Schriftstellern wandte sich zuerst Grotius der Neutralitätsfrage zu, der ihr aber nur ein kurzes Kapitel widmet.[45]) Danach haben diejenigen, die nicht am Kriege teilnehmen, die Pflicht, nichts zu tun, was eine ungerechte Sache fördern oder die gerechte Sache beeinträchtigen könnte. Nur in Zweifelsfällen sollen sich die unbeteiligten Mächte gegenüber den Kriegführenden gleichmäßig verhalten. Aus dieser Lehre ergibt sich, daß eine Pflicht zur strikten Nichtbeteiligung für die neutrale Macht nicht besteht bezüglich des Staates, der die gerechte Sache vertritt. — Bynkershoek, der sich in einem kurzen Abschnitt mit der Neutralität befaßte, nennt die neutralen Staaten die „non hostes, qui neutrarum partium sunt".[46]) Besondere Erwähnung verdient Vattel[47]), durch den der Ausdruck „Neutralität" dem Allgemeingebrauch erschlossen wurde und dessen Auffassung für die Fortbildung der Neutralität von großer Bedeutung war.[48]) Vattel fordert von den neutralen Mächten strenge Unparteilichkeit. Ihre Hauptpflichten sind, den Parteien nichts zu liefern, was unmittelbar Kriegszwecken dient, auf anderen Gebieten jedoch

[44]) z. B. das „Consulat de la Mer.". Vgl. Hammarskjöld 68; Oppenheim 493; Rolin 9 ff.; Nys 537.

[45]) Grotius, Kap. 17 des III. Buches „De iure belli ac pacis libri tres".

[46]) Bynkershoek, 9. Kap. des I. Buches „Quaestiones iuris publici".

[47]) Vattel t. II. „Le droit des gens".

[48]) Vollenhoven 33; Michaïlidès 14.

keiner Partei zu versagen, was der anderen gewährt wird. Dies gilt aber nur, wenn der Neutrale nicht durch besondere Verträge mit einem der Kriegführenden verbunden ist. Der Durchzug von Truppen, die Anwerbung von Truppen auf eigenem, neutralen Gebiet und die Gewährung von Darlehen an die Kriegführenden ist indessen nach der Lehre Vattels statthaft und mit der Neutralität durchaus vereinbar. Für die Gewährung des Durchzugs besteht geradezu eine Pflicht des Neutralen. Keine der Kriegsparteien darf jedoch eine Kampfhandlung auf neutralem Boden begehen.

Während in der Staatenpraxis die Neutralitätsidee zur vertragsmäßigen Einigung auf gewisse Grundsätze des Seeneutralitätsrechts führte, die in dem System der neutralités armées von 1780 und 1800 ihren Ausdruck fanden[49]), lassen sich für die Neutralität zu Lande keine wesentlichen Fortschritte über die von Vattel aufgestellten neutralen Prinzipien hinaus feststellen. Auch während der französischen Revolution wurde an der Auffassung festgehalten, daß der Neutrale zwar nicht mit seinen eigenen Truppen an einem Kriege teilnehmen darf und sein Gebiet von Kampfhandlungen nicht berührt werden soll, aber eine Reihe von Maßnahmen wurde weiterhin als zulässig angesehen, die nach moderner Auffassung mit neutralem Verhalten unvereinbar sind, z. B. die selbst nur einer Kriegspartei erteilte Erlaubnis für den Durchzug von Truppen, die Zulassung von Anwerbungen auf neutralem Gebiet und die Unterstützung der Kriegsparteien mit Kriegsmitteln aller Art. Doch außer besonderen vertraglichen Vereinbarungen soll die neutrale Macht möglichst beide Kriegsparteien gleichmäßig behandeln.

Im 19. Jahrhundert erfuhr die Neutralität besonders durch die Stellungnahme der Vereinigten Staaten zwischen 1793 und 1818 und durch die dauernde Neutralisation der Schweiz 1815 und Belgiens 1839 eine starke Fortbildung.[50]) Die Fragen der neutralen Rechte und Pflichten blieben jedoch in den Verträgen von 1814—1815 unberührt.[51]) In der völkerrechtlichen Theorie wurde hervorgehoben, daß jeder Staat grundsätzlich das Recht habe, in den Kriegen anderer Mächte neutral zu bleiben. Die Gewährung des Durchzugs kriegführender Truppen durch neutrales Gebiet wurde als neutralitätswidrig abgelehnt. Doch das Vorhandensein besonderer Vereinbarungen konnte den Truppendurchzug sanktionieren.

Ihren vorläufigen Abschluß fand die Entwicklung des Neutralitätsrechts durch die Beschlüsse des Pariser Kongresses in der Deklaration von 1856, in der neben der Aufhebung der Kaperei und der Effektivität der Blockade die Anerkennung der Rechte der Neutralen zur See erfolgte. Folgende Grundsätze wurden darin formuliert: 1. Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre und 2. La marchandise neutre, à l'exception

[49]) Hammarskjöld 68—69; Oppenheim 496, 501; Whitton 456; Politis 38.
[50]) Oppenheim 501 ff.; Hammarskjöld 69.
[51]) Ullmann 349; Holtzendorff IV 632 ff.

de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi. Diese Grundsätze wurden seitdem von den Staaten befolgt, wobei häufig bei Ausbruch eines Krieges seitens der Kriegführenden ihre Gültigkeit für das Verhalten gegenüber den neutralen Mächten noch ausdrücklich betont wurde.[52])

Zu Lande ließen die kriegerischen Verwicklungen in Mitteleuropa gegen Ende des 19. Jahrhunderts allmählich eine Praxis für die Neutralität entstehen. Eine allgemein gültige Formulierung oder gar Anerkennung der Rechte und Pflichten neutraler Staaten erfolgte jedoch nicht und so blieb weiterhin eine allgemeine Unsicherheit bei der Abgrenzung des neutralen Bereichs.[53]) Auch in der völkerrechtlichen Theorie wurden außer der immer entschiedener vorgetragenen Lehre, daß der Grundsatz der Nichtanteilnahme und Gleichbehandlung das Verhalten der Neutralen gegenüber den Kriegführenden beherrschen müsse, keine wesentlichen Fortschritte bei der Aufrichtung allgemein gültiger Rechte und Pflichten der neutralen Staaten zu Lande erzielt.

Die Entwicklung der Neutralität fand ihren Abschluß in dem ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts in den Haager Konventionen. Wenn diese Konventionen auch nicht durch alle Staaten ratifiziert sind, so können sie doch als der Ausdruck des allgemein anerkannten Neutralitätsrechts der Vorkriegszeit angesehen werden.[54]) Von den 13 Konventionen, die auf der zweiten Haager Konferenz von 1907 ausgearbeitet wurden, befaßt sich die fünfte mit der Neutralität zu Lande und die achte, elfte, zwölfte und dreizehnte Konvention mit der Neutralität zur See. Um den Inhalt der Neutralität, wie er sich auf Grund der Haager Konventionen darstellt, zu erkennen, wollen wir im folgenden in Kürze die dort festgelegten Rechte und Pflichten der Neutralen betrachten.[55])

Als die wichtigsten Pflichten der neutralen Staaten sind folgende anzusehen: Die neutralen Staaten dürfen keinen der Kriegführenden unmittelbar oder mittelbar unterstützen. Sie dürfen den Kriegsparteien keine Truppen stellen und auf ihrem Gebiet keine Anwerbungsbüros zugunsten der Kriegführenden unterhalten. Es ist den neutralen Regierungen nicht gestattet, den Kriegsparteien Waffen oder Kriegsmunition zu liefern oder ihnen Anleihen zu gewähren. Diese Pflicht trifft indessen nur die Staaten. Die Staatsangehörigen können ihre Handelsbeziehungen mit den Kriegsparteien fortsetzen. Der neutrale Handel ist frei, und die Regierungen sind nicht gehalten, ihn zu verbieten. Allerdings können die Waren, soweit es sich um Gegenstände der Konterbande handelt, von dem Kriegführenden, zu dessen Schaden sie bestimmt sind, auf offener See beschlagnahmt werden.

---

[52]) Ullmann 349.

[53]) Vergl. insbesondere Holtzendorff IV 656 ff., 686 ff.

[54]) Botschaft 578.

[55]) Oppenheim 503 ff., 539 ff.; Fauchille sect. 1447 ff.; Hammarskjöld 79 ff.; Rolin 61 ff.; Huber 217 ff.; Botschaft 577 ff.; Lifschütz 66 ff.; Cohn 170 ff.; Whitton 456; Politis 38 ff., 51 ff., 63 ff.; Michaïlidès 17 ff.

Die Neutralen haben ferner die Pflicht, sich mit allen, nötigenfalls auch kriegerischen, Mitteln jedem Versuch der Kriegsparteien zur Wehr zu setzen, das Gebiet oder die Hilfsmittel eines neutralen Staates für ihre militärischen Zwecke zu gebrauchen. Sie haben außerdem bestimmte Beschränkungen in ihren Handelsbeziehungen zu dulden, die sich aus der Blockade und der Durchsuchungsbefugnis von Schiffen ergeben.

Diesen Pflichten der neutralen Staaten stehen eine Reihe von Rechten gegenüber, deren wesentlichste sind:

Die neutralen Staaten haben ein Recht auf die Unverletzlichkeit ihres Gebietes. Sie haben das Recht, die Beziehungen zwischen ihnen und den Kriegführenden frei aufrechtzuerhalten. Die Neutralen dürfen gestatten, daß aus ihrem oder durch ihr Gebiet die Kriegsparteien von den Staatsangehörigen Kriegsmaterial oder andere für die Armeen nützliche Gegenstände beziehen und Nachrichten jeder Art selbst durch die staatlichen Nachrichtenanstalten erhalten.

Die Rechte und Pflichten der neutralen Staaten stehen in unmittelbarer Wechselwirkung mit den Rechten und Pflichten der Kriegführenden. Die Kriegsparteien haben die Neutralität der am Kriege unbeteiligten Mächte zu achten. Sie haben jeden Gebrauch des neutralen Gebiets für ihre militärischen Unternehmungen, für den Durchzug von Truppen oder für unmittelbare Kriegsvorbereitungen zu unterlassen. Sie können von den neutralen Staaten die genaue Innehaltung ihrer Pflichten verlangen und ihrer Handelsfreiheit bestimmte Beschränkungen auferlegen, wie sie etwa die Blockade oder das Durchsuchungsrecht neutraler Schiffe mit sich bringen.

Wenn wir aus dieser kurzen historischen Darstellung der Neutralitätsentwicklung die notwendigen Folgerungen für den materiellen Inhalt der Neutralität ziehen, so läßt sich feststellen, daß nach der völkerrechtlichen Doktrin und Praxis die Merkmale der Nichtanteilnahme und Gleichbehandlfung in ihrem strengen begrifflichen Sinn in keinem Entwicklungsstadium den Inhalt der Neutralität gebildet haben, sondern nur als Prinzipien aufgefaßt wurden, deren konkreter Inhalt durch das positive Völkerrecht — zuletzt und am umfassendsten in den Haager Konventionen — mit einer mehr oder weniger starken Annäherung auf die begriffliche Bedeutung der entscheidenden Charakteristika ‚Nichtanteilnahme' und ‚Gleichbehandlung' gestaltet ist. Wir kommen daher zu dem Ergebnis, daß der materielle Inhalt der Neutralität richtigerweise nicht rein logisch aus dem Begriff der Neutralität abgeleitet werden kann, sondern sich nur aus der durch das positive Völkerrecht vorgenommenen Gestaltung der als Prinzipien aufgefaßten Merkmale ‚Nichtanteilnahme' und ‚Gleichbehandlung' ergibt. Mithin ist die klassische und nicht die totale Neutralität als die in Theorie und Praxis übliche Neutralität zu bezeichnen.

Die klassische Neutralität beruht auch auf den beiden Grundpfeilern ‚Nichtanteilnahme' und ‚Gleichbehandlung'. Die voran-

gegangene Darstellung zeigt jedoch, daß der Inhalt dieser Begriffe nicht im totalen Sinne zu verstehen ist, d. h. der Grundsatz der ‚Nichtanteilnahme' und ‚Gleichbehandlung' nicht zu einer vollkommenen Enthaltung und Parität der neutralen Mächte führt, sondern sich nur auf den Umfang erstreckt, den die Normen des Völkerrechts diesen Charakteristika gegeben haben. Da die Rechte und Pflichten der neutralen Staaten durch die Neutralitätsregeln eine klare Abgrenzung gefunden haben, folgt daraus, daß die Neutralität ein wesentlich militärisches Verhältnis ist, denn das positive Völkerrecht enthält nur Normen, die sich auf militärische Maßnahmen und deren Unterstützung beziehen.[56]) An dieser Stelle wird der Unterschied zwischen der klassischen und totalen Neutralitätsauffassung mit besonderer Eindringlichkeit offenbar. Während nach der totalen Neutralitätsauffassung die neutralen Mächte auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen eine absolut unbeteiligte und paritätische Haltung gegenüber den im Krieg befindlichen Mächten einzunehmen hätten, erstreckt sich nach der von uns vertretenen klassischen Neutralitätsauffassung der Grundsatz der Nichtanteilnahme und Gleichbehandlung nur auf militärische Maßnahmen und deren Unterstützung und die wirtschaftlichen Beziehungen der neutralen zu den kriegführenden Staaten, soweit sie nicht im einzelnen einer Regelung unterworfen sind, wie dies z. B. bei Waffenlieferungen einer neutralen Macht an einen kriegführenden Staat zutrifft, unterliegen keiner Beschränkung durch das Neutralitätsrecht. Gewiß soll das Verhalten der Neutralen innerhalb des einer Regelung durch das Neutralitätsrecht nicht unterworfenen Bereichs gleichfalls nach den Leitsätzen der Neutralität ausgerichtet werden; eine völkerrechtlich begründete Forderung läßt sich aber nicht erheben. In diesem Zusammenhang ist die Frage zu erörtern, ob die völkerrechtlichen Normen, welche eine Pflicht zur Gleichbehandlung aufstellen, nicht mittelbar auch auf den wirtschaftlichen Verkehr anzuwenden sind und demgemäß jede unterschiedliche Behandlung der Kriegführenden seitens der neutralen Mächte auf dem wirtschaftlichen Gebiet eine Neutralitätsverletzung bedeuten würde. Eine solche Rückwirkung der Neutralitätsregeln ist jedoch nicht zu bejahen, da die völkerrechtlichen Normen, die das Gebiet der Neutralität regeln und am umfassendsten in den Haager Konventionen niedergelegt wurden, den Inhalt der Grundsätze der Nichtanteilnahme und Gleichbehandlung eindeutig bestimmen, indem sie den neutralen Staaten nur in bestimmten Fällen des wirtschaftlichen Verkehrs eine Pflicht zur paritätischen Behandlung der Kriegführenden auferlegen. Es würde daher einen Verstoß gegen die positiven Rechtsnormen und dem ihnen von ihren Urhebern beigelegten Sinn bedeuten, wollte man über die ausdrückliche Regelung hinaus die Gleichbehandlungspflicht auf das gesamte Gebiet der internationalen Beziehungen erstrecken. Diese Regelung mag vom Standpunkt einer

[56]) Ebenso v. Waldkirch in „Die dauernde Neutralität der Schweiz" S. 21 ff.

strengen Neutralitätslehre lückenhaft erscheinen, vom positiven Recht aus betrachtet läßt sich jedoch der Inhalt der Nichtanteilnahme und Gleichbehandlung nur in der dargestellten Weise kennzeichnen und vertreten.

Als die Grundlage der nun folgenden Untersuchung über die Vereinbarkeit der in der Völkerbundsatzung vorgesehenen Sanktionsmaßnahmen mit der Neutralität der Bundesmitglieder ergibt sich aus der vorangegangenen Darstellung, daß wir von der klassischen Neutralität und dem ihr vom positiven Völkerrecht gegebenen und im vorangegangenen dargelegten Inhalt auszugehen haben.

II.

Die Paktverletzungskriege und ihre Folgen.

Der eigentliche Fall eines Paktverletzungskrieges liegt vor, wenn ein Bundesmitglied entgegen den in Artt. 12, 13 und 15 VBS. übernommenen Verpflichtungen zum Kriege schreitet. Diese Kriege werden als Ueberfallkriege bezeichnet, und die Folgen solcher Kriege sind die Anwendung der Sanktionen des Art. 16 VBS.

Die Auslösung der Sanktionen findet nur im Falle der Verletzung der drei genannten Artikel der Völkerbundssatzung statt. Es fragt sich, ob Kriege denkbar sind, die zwar nicht die Artt. 12, 13 und 15 VBS. verletzen, die aber einen Verstoß gegen Art. 10 VBS. darstellen. Wir werden daher im Anschluß an den Hauptfall der Paktverletzungskriege zu untersuchen haben, ob solche Kriege möglich sind und welche Folgen diese Kriege auf die Neutralität der unbeteiligten Bundesmitglieder haben.

Die Ueberfallkriege.[57])

Die Paktverletzungskriege, die sich als Ueberfallkriege darstellen, sind in folgenden Fällen denkbar:

Ein Staat schreitet zum Krieg

1. ohne vorher ein Schiedsgerichts- oder Gerichtsverfahren oder das Rats- oder Versammlungsverfahren eingeleitet zu haben. Art. 12 Abs. 1 VBS.;
2. ohne den Ablauf von drei Monaten abgewartet zu haben. Art. 12 Abs. 1 VBS.;
3. gegen einen Staat, der sich einem Schiedsspruch unterworfen hat. Art. 13 Abs. 4 VBS.;
4. gegen einen Staat, der sich dem einstimmig gefaßten Bericht des Völkerbundrats oder dem mit qualifizierter Mehrheit gefaßten Bericht der Völkerbundversammlung unterworfen hat. Art. 15 Abs. 6 und Abs. 10 VBS.

---

[57]) Schücking-Wehberg 618; Freytagh 187; Whitton 495; Politis 104—105.

Die Folgen dieser Kriege sind die Anwendung der Maßnahmen des Art. 16 VBS. Angesichts der erwiesenen Mangelhaftigkeit der Bestimmungen gerade dieses Artikels der Völkerbundsatzung könnte eine eingehende Erörterung des Inhalts und der Tragweite des Art. 16 VBS. als unfruchtbar erscheinen. Gerade die Lückenhaftigkeit sowie die gegenwärtig stattfindende Erörterung über eine Aenderung oder Abschaffung dieses Artikels stellen jedoch mit besonderer Eindringlichkeit die Frage in den Vordergrund, vor Beginn aller Erneuerungsbestrebungen und -vorschläge zunächst festzustellen, welche juristische Tragweite diesen Sätzen innewohnt. Die Frage, die wir uns von dem Standpunkt des in dieser Abhandlung zu erörternden Problems vorzulegen haben, lautet: Legt die Völkerbundsatzung durch die in Art. 16 aufgeführten Sanktionsbestimmungen den Bundesmitgliedern Pflichten auf, an Handlungen teilzunehmen, die mit der Neutralität nicht vereinbar sind, so daß insoweit die Möglichkeit der Neutralität nicht mehr gegeben ist?

Art. 16 VBS. beginnt mit der Feststellung, daß jedes Bundesmitglied, das entgegen der durch die Völkerbundsatzung in Artt. 12, 13 und 15 VBS. getroffenen Regelung Krieg führt, ohne weiteres (ipso facto) so angesehen wird, als habe es eine Kriegshandlung (acte de guerre) gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen. Die Frage erhebt sich, ob die Verletzung der Völkerbundsatzung automatisch den Kriegszustand zwischen dem vertragsbrüchigen Staat und den anderen Bundesmitgliedern hervorruft, m.a.W., ob die Wirkung des Art. 16 VBS. derart ist, daß der kriegführende Staat gegen kein Bundesmitglied in Verletzung der Satzung Krieg führen kann, ohne sich damit nicht auch im Krieg gegen alle anderen Mitglieder zu befinden. Die Frage ist umstritten. Die eine Ansicht geht dahin, daß der Paktbruch automatisch den Kriegszustand zwischen dem vertragsbrüchigen Staat und den übrigen Bundesmitgliedern hervorruft. „Durch Art. 16 wird ein für allemal, unter bestimmten Voraussetzungen, der Kriegszustand erklärt; es braucht somit keine besonderen Beschlüsse mehr wie eine Kriegserklärung".[58]) Wir vermögen uns dieser Auffassung nicht anzuschließen. Zunächst ist nicht mit Sicherheit festzustellen, daß der Ausdruck „acte de guerre" gleichbedeutend ist mit „état de guerre". Ferner lassen sich bestimmte Gründe anführen, welche die hier vertretene Ansicht stärken, daß der Paktbruch nicht ipso facto einen Kriegszustand schafft. Einmal deutet die geschichtliche Entwicklung des ersten Absatzes des Art. 16 VBS. darauf hin, daß der Paktbruch nicht als Kriegszustand, sondern als Kriegshandlung betrachtet wird.[59]) Dann ist zu sagen, daß, wenn die Satzungsverletzung den Krieg hervorriefe, es gänzlich überflüssig gewesen wäre,

---

[58]) Botschaft 674; ferner Mathews in The conduct of american Foreign Relations 271; Rougier in La première Assemblée de la Société des Nations, R.G.D. I T., 2. série t. III 367; Lord Robert Cecil (zit. nach Fauchille, sect. 994 Ziff. 3); Negulesco (zit. nach Whitton 499).

[59]) Michaïlidès 96—98; Cohn 181.

den Bundesmitgliedern den Abbruch aller Beziehungen zu dem vertragsbrüchigen Staat zur Pflicht zu machen, da der Kriegszustand notwendigerweise den Abbruch aller diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Kriegführenden zur Folge hat. Schließlich hat sich der Völkerbund in den 1921 festgestellten Richtlinien[60]) dahin geäußert, indem er einstimmig beschloß: „L'acte unilatéral de l'Etat fautif ne peut pas créer un état de guerre: il ne fait que donner aux autres membres de la Société la faculté de procéder à des actes de guerre ou de se déclarer en état de guerre avec l'Etat en rupture de Pacte". Diese Auffassung wird auch dem Geist der Völkerbundsatzung entsprechen, der auf die größtmögliche Vermeidung des Krieges und auf die Erhaltung des Friedens durch wirtschaftliche Druckmaßnahmen gerichtet ist. Es ist also festzustellen, daß durch eine Paktverletzung nicht der Kriegszustand zwischen dem vertragsbrüchigen Staat und den anderen Bundesmitgliedern geschaffen wird, sondern daß die Paktverletzung nur eine Kriegshandlung darstellt, die zum Kriege führen kann. So ist auch die Auslegung, die von dem weitaus größten Teil des Schrifttums und von der heutigen Praxis des Völkerbundes (vergl. die Haltung der Bundesmitglieder gegenüber Italien in dem abessinisch-italienischen Krieg) dem ersten Absatz des Art. 16 VBS. gegeben wird.[61])

Die Stellungnahme zu dieser Frage ist von entscheidender Bedeutung für die Neutralität. Wenn nämlich die Satzungsverletzung automatisch den Kriegszustand zwischen dem vertragsbrüchigen Staat und den übrigen Bundesmitgliedern hervorriefe, so gäbe es keine Neutralität mehr, da eben alle Bundesmitglieder Kriegsparteien sein würden. Anders ist die Lage nach der hier vertretenen Auffassung. Danach ist die Neutralität grundsätzlich vereinbar mit dem Verhältnis zwischen dem vertragsbrüchigen Staat und den übrigen Bundesmitgliedern. Die Kriegshandlung des Bundesbrechers verpflichtet bezw. berechtigt die Bundesmitglieder lediglich zu den in Art. 16 vorgesehenen Maßnahmen. Eine Pflicht der Bundesmitgileder, dem vertragsbrüchigen Staat auf Grund der durch Art. 16 VBS. angenommenen Kriegshandlung den Krieg zu erklären, besteht nicht.

Es fragt sich nunmehr, ob durch die besonderen Maßnahmen des Art. 16 VBS. den Bundesmitgliedern Pflichten auferlegt werden, die mit der Neutralität unvereinbar sind. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, die einzelnen Sanktionsmaßnahmen im Hinblick auf die Neutralität zu untersuchen und jeweils festzustellen, ob für die Mitglieder eine Pflicht besteht, sie anzuwenden.

Die wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen gliedern sich in drei Gruppen:

---

[60]) J.O., S.D.N. 1921 suppl. spec. Nr. 6 S. 24.

[61]) Oppenheim 508 ff., 510; Fauchille sect. 994 Ziff. 3; Gonsiorowski t. II 408; Schücking-Wehberg 621 ff.; Wehberg 123; Cohn 156, 180 ff.; Whitton 500; Michaïlidès 96.

1. Verpflichtung der Bundesmitglieder, alle Handels- und Finanzbeziehungen zu dem vertragsbrüchigen Staat abzubrechen (rompre);
2. Verpflichtung der Bundesmitglieder, ihren Staatsangehörigen jeden Verkehr mit den Staatsangehörigen des vertragsbrüchigen Staates zu untersagen (interdire);
3. Verpflichtung der Bundesmitglieder, alle finanziellen, Handels- und persönlichen Beziehungen zwischen den Staatsangehörigen des vertragsbrüchigen Staates und den Staatsangehörigen jedes anderen Staates, gleichviel, ob Bundesmitglied oder nicht, abzuschneiden (faire cesser).

Gemäß Art. 16 Abs. 1 VBS. treten die wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen gegen den Staat automatisch ein, der unter Verletzung der Völkerbundsatzung zum Kriege schreitet, und die Bundesmitglieder sind verpflichtet, sie im Falle der Paktverletzung anzuwenden. Ist die Anwendung dieser Maßnahmen mit der Neutralität vereinbar? Einzelne Schriftsteller haben diese Frage grundsätzlich verneint.[62]) So sagt Rappard: „Lorsqu'il s'agit d'appliquer contre un Etat en rupture du Pacte les sanctions économiques, il ne peut y avoir de neutralité . . . L'isolement politique et la non-coopération, quels que soient leurs motifs, sont en vérité l'obstruction". Diese Auffassung wäre zutreffend, wenn die wirtschaftlichen Sanktionen in jedem Falle die Neutralitätspflichten verletzen würden. Demgegenüber ist indessen festzustellen, daß es gewisse wirtschaftliche Druckmaßnahmen gibt, die im Einzelfall ihre volle Wirkung tun und das mit der Anwendung der Sanktionen vom Völkerbund verfolgte Ziel erreichen, die allgemein anerkannt mit der Neutralität durchaus vereinbar sind, z. B. der Boykott. Zwar verpflichten sich die Bundesmitglieder zur Zusammenarbeit gegen den vertragsbrüchigen Staat, aber ihr gemeinsames Vorgehen braucht nicht notwendig die Verletzung der Neutralitätsregeln zur Folge zu haben. Allein die Frage wird entscheidend beeinflußt von der Auslegung der Neutralität.

Im Sinne der totalen Neutralität sind die im Vorangegangenen angeführten Auffassungen über die wirtschaftlichen Sanktionen berechtigt; denn die totale Neutralität erfordert strikte Gleichbehandlung der Kriegführenden, wobei eine Scheidung in wirtschaftliche und militärische Neutralität nicht in Betracht kommt. Die eingangs angestellten Erörterungen zeigen jedoch, daß die totale Neutralität lediglich ein rechtspolitisches Postulat ist und nicht der völkerrechtlich üblichen Neutralität entspricht. Daher kann die totale Neutralität auch nicht die Grundlage für unsere Untersuchung bilden. Nun hat aber der Weltkrieg die große Bedeutung des sog. Wirtschaftskrieges aufgezeigt, und es fragt sich, ob unter dem Gesichtspunkt einer künftigen Neutralitätsregelung die klassische Neutralität nicht daher einer

[62]) Rappard in International Relations as viewed from Geneva, New Haven 1925 S. 119 (zit. nach Whitton 495); Hammarskjöld 139.

Erweiterung bedarf, derzufolge sie sich auch auf wirtschaftliche Belange zu erstrecken hat. Nach unserer Ansicht gebieten zwei grundsätzliche Bedenken, eine derartige Erweiterung der Neutralität abzulehnen.

Die wirtschaftlichen Mittel können zwar in einem modernen Krieg die wichtigsten sein, wie es die Erfahrungen des Weltkrieges gezeigt haben. Der Staat, der sie gegen einen Kriegführenden anwendete, wurde von diesem als Feind betrachtet und mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln wie Blockade, Verbot des Handels mit dem Feind, schwarze Listen und Unterseebooten bekämpft.[63]) Es ist aber zu bedenken, daß der Wirtschaftskrieg stets eine Begleiterscheinung des Krieges gewesen ist (z. B. die Kontinentalsperre in den Napoleonischen Kriegen) und daß seine Wirkungen im letzten Krieg nur daher so offensichtlich waren, weil fast alle Staaten Krieg führten und die heutige weltwirtschaftliche Verflechtung eine solche Belastung nicht tragen kann.[64])

Ferner erfordert die Ungeklärtheit des Begriffs „Wirtschaftskrieg" die Ablehnung einer entsprechenden Berücksichtigung bei der Normierung des heutigen Neutralitätsbegriffs. Wirtschaftliche Maßnahmen können unter sich sehr verschieden sein nach ihrem Umfang wie nach ihrer Art.[65]) Sie werden häufig nicht vorgenommen, um einen anderen Staat zu beeinträchtigen, sondern um den Interessen des eigenen Landes zu dienen, z. B. der Erlaß von Ausfuhrverboten. Nicht alle wirtschaftlichen Maßnahmen lassen sich daher als „Wirtschaftskrieg" betrachten. Wo aber liegt die Grenze, von der an eine Anordnung wirtschaftlicher Art den Charakter einer Wirtschaftskriegsmaßnahme annimmt? Es fehlt hier jedes Unterscheidungsmerkmal, nach welchem mit einiger Sicherheit festgestellt werden kann, wann eine wirtschaftliche Maßnahme in den Wirtschaftskrieg überleitet. Somit ist der Begriff „Wirtschaftskrieg" noch viel zu ungeklärt, als daß sich daraus rechtliche Folgen ableiten ließen.

Die Bedeutung des Wirtschaftskrieges kann mithin noch nicht dazu führen, die allgemeinen Neutralitätsregeln auch auf dieses Gebiet zu erstrecken. Es scheint uns daher zutreffender, auf eine Erweiterung der klassischen Neutralität zu verzichten. Daraus ergibt sich, daß die Anwendung wirtschaftlicher Sanktionsmaßnahmen mit der Neutralität der Bundesmitglieder grundsätzlich nicht unvereinbar ist.

Nun ist indessen eines zu beachten: Nach der Völkerbundsatzung haben die Bundesmitglieder die Pflicht, wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen gegen den vertragsbrüchigen Staat zu ergreifen. Diese Vorschrift zielt darauf ab, die eine kriegführende Partei im Gegensatz zur anderen zu schwächen. Die Frage erhebt sich daher, ob dieses

---

[63]) Fauchille sect. 1446 Ziff. 8; Botschaft 579 ff.; von Waldkirch 7; Politis 90 ff.

[64]) Botschaft 579—581.

[65]) von Waldkirch 7.

Ziel der wirtschaftlichen Sanktionen nicht im Widerspruch zur Neutralität der Bundesmitglieder steht. Grundsätzlich läßt sich aus dem Ziel der Sanktionen nicht ihre Unvereinbarkeit mit der Neutralität entnehmen. Denn nicht die Tendenz ist ausschlaggebend, sondern lediglich die Feststellung, daß die Ausführung der einzelnen wirtschaftlichen Maßnahmen gegen die Neutralitätspflichten verstößt, kann die Frage klären. Das im Vorangegangenen gewonnene Ergebnis, wonach die Anwendung wirtschaftlicher Sanktionen grundsätzlich mit der Neutralität nicht unvereinbar ist, wird also durch die Zielsetzung der Maßnahmen nicht erschüttert.

Im folgenden sind die wirtschaftlichen Maßnahmen im einzelnen auf ihre Vereinbarkeit mit der Neutralität zu untersuchen. Bei der ersten Gruppe der wirtschaftlichen Maßnahmen, dem Abbruch aller Handels- und Finanzbeziehungen zwischen den Bundesmitgliedern und dem vertragsbrüchigen Staat, ist die Vereinbarkeit mit der Neutralität zu bejahen. Die geltenden Regeln über die Pflichten und Rechte der Neutralen im Landkrieg sind in der fünften Haager Konvention aufgestellt. Daraus geht hervor, daß der neutrale Staat gestatten darf, daß durch oder aus seinem Gebiet die Kriegführenden von Privaten Kriegsmaterial beziehen und Nachrichten jeder Art auch durch die staatlichen Nachrichtenübermittlungsanlagen erhalten. Die neutrale Macht kann diesen Verkehr beschränken. Sie muß aber in diesem Fall beide Kriegführenden gleichbehandeln.[66]) Im übrigen besteht für den wirtschaftlichen Verkehr keine Paritätspflicht gegenüber den Kriegführenden.[67]) Die neutralen Staaten haben nicht die Pflicht, ihre wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu beiden Kriegführenden gleichermaßen aufrecht zu erhalten. Die im Weltkrieg gesammelten Erfahrungen zeigen dies deutlich. Die neutralen Staaten haben sich gelegentlich an den Blockademaßnahmen der Alliierten beteiligt, ohne daß ihr Verhalten als neutralitätsverletzend angesehen wurde. Die wirtschaftlichen Notwendigkeiten zwingen sie im Kriegsfall zu Maßnahmen, die eine ungleiche Behandlung der Kriegsparteien mit sich bringen. Die völkerrechtlichen Regeln über die Neutralität erfassen die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Kriegsparteien und den neutralen Mächten nicht. Die letzteren können daher ohne Neutralitätsverletzung diese Beziehungen auch einseitig beschränken oder abbrechen.

Die Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den neutralen Staaten und den Kriegführenden ist als ein Zugeständnis an die am Kriege unbeteiligten Staaten aufzufassen, weil der Krieg nicht ihren Handel stillegen soll. Dies Recht besteht also im Interesse der neutralen Staaten. Daher muß es ihnen auch erlaubt sein, von diesem Recht keinen Gebrauch zu machen, sondern den Handel mit den Kriegführenden einzustellen. Wir gelangen also zu

---

[66]) Art. 9 der fünften Haager Konvention.

[67]) Vergl. auch v. Waldkirch in „Die dauernde Neutralität der Schweiz" S. 45/46; Whitton 500/1; Botschaft S. 40 ff.; Michaïlidès 105.

der Folgerung, daß der Abbruch der Handels- und finanziellen Beziehungen, die erste Gruppe der Sanktionsmaßnahmen, mit der Neutralität vereinbar ist.

Dies Verhalten der Bundesmitglieder, die sich an den Sanktionen beteiligen, muß auch nicht den Abbruch der diplomatischen Beziehungen nach sich ziehen.[68]) Infolge der Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit der Neutralität kann eine derartige Wirtschaftssperre kein Recht auf eine Kriegserklärung herbeiführen.

Die Frage erhebt sich, ob dies Ergebnis nicht einer Korrektur zu unterwerfen ist in der Weise, daß mit Rücksicht auf die im Weltkrieg gemachten Erfahrungen für den in der Haager Konvention aufgestellten Begriff „Kriegsmaterial" eine Erweiterung anzustreben und gleichzeitig damit auch die Paritätspflicht auf einen größeren Kreis wirtschaftlicher Sachgebiete auszudehnen ist. Dies hätte dann zur Folge, daß eine einseitige Absperrung der neutralen Staaten gegenüber dem vertragsbrüchigen Staat innerhalb des vergrößerten wirtschaftlichen Kreises nicht mehr mit der Neutralität vereinbar ist.

Die Haager Konferenz hat mit dem Ausdruck „Kriegsmaterial" nur Kriegslieferungen im engeren Sinne gemeint. Nach Art. 7 der fünften Konvention ist darunter „die für die Rechnung des einen oder des anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann", zu verstehen. Im Weltkrieg hat nun der Begriff dessen, „was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann", eine unbegrenzte Ausdehnung erfahren. „Für ein Heer nützlich sein" kann in einem Krieg von heutigem Umfang so gut wie alles, von den Rohstoffen bis zu den kleinsten Industrieerzeugnissen. Daher liegt der Gedanke nahe, den Begriff des Kriegsmaterials auf Grund der Erfahrungen zu erweitern und gleichzeitig auch die Vorschrift des Art. 9 der fünften Haager Konvention, d. h. die Anordnung, daß der neutrale Staat alle Beschränkungen und Verbote, die er mit Rücksicht auf die unter Art. 7 fallenden Sachgebiete verfügt, auf beide Kriegführenden gleichmäßig anzuwenden hat, entsprechend auszudehnen. Zwar könnte man nicht alle wirtschaftlichen Sachgebiete dem Begriff des Kriegsmaterials eingliedern, da dann den neutralen Staaten jede Wirtschaftsfreiheit entzogen wäre, wodurch sie in manchen Fällen, z. B. bei Kriegen unter Großmächten, dem wirtschaftlichen Ruin ausgesetzt sein würden. Aber die für die Kriegführung wichtigen Rohstoffe etwa könnten über den Rahmen der bereits dem Begriff „Kriegsmaterial" unterfallenden Sachgebiete hinaus als Kriegsmaterialien angesehen werden. Eine solche Erweiterung würde die Möglichkeit der Neutralität der Bundesmitglieder bei Anwendung der wirtschaftlichen Sanktionen beträchtlich verringern, da sich gemäß Art. 16 VBS. diese Maßnahmen einseitig gegen den vertragsbrüchigen Staat wenden, die Paritätspflicht also verletzen.

[68]) Gonsiorowski t. II, 413.

Einer solchen Ausdehnung stehen starke Bedenken entgegen. Die Erfahrungen, die im Weltkriege bezüglich des zur modernen Kriegführung notwendigen Bedarfs bestimmter Rohstoffe gemacht wurden, sind zwar in ihrer Bedeutung für die Fortentwicklung des Rechts nicht zu unterschätzen. Allein es wäre überstürzt, sie gleich zur Rechtsregel erheben zu wollen. Denn die Bedeutung der Rohstoffe trat vornehmlich daher so stark in den Vordergrund, weil der Krieg einen ungeheuren Umfang hatte und mithin einen restlosen Einsatz erforderte. Ferner ist der Begriff „kriegswichtiger Rohstoffe" zu unbestimmt, als daß diese wirtschaftlichen Sachgebiete ohne weiteres dem Begriff „Kriegsmaterial" eingegliedert werden könnten. Es ließe sich zwar eine Liste bestimmter Rohstoffe, die zur Kriegführung erforderlich sind, aufstellen.[69]) Allein mit der Aufstellung einer Liste gewisser kriegswichtiger Rohstoffe ist noch nicht viel erreicht! Die entscheidende Wichtigkeit der Rohstoffe liegt nicht so sehr in ihrer einzelnen Art, als in ihrer Bedeutung für das kriegführende Land. In diesem Sinne haben „kriegswichtige Rohstoffe" für die einzelnen Staaten je nach ihrer wirtschaftlichen Kapazität eine ganz verschieden große Bedeutung. Eine bestimmte Klassifizierung der Rohstoffe würde daher den beabsichtigten Zweck nicht erfüllen. Würde man anderseits eine elastische Regelung vornehmen, indem etwa die Entscheidung über die Kriegswichtigkeit bestimmter Rohstoffe für ein bestimmtes Land den einzelnen Staaten überlassen wäre, so würde einer Umgehung der Regelung Tür und Tor geöffnet sein. Auch widersprechen die im Weltkrieg mit dem in den Haager Konventionen gebrauchten Ausdruck „was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann", gesammelten Erfahrungen einer elastischen Regelung. Daher begegnet es größten Schwierigkeiten, eine zweckerfüllende Begriffsbestimmung „kriegswichtiger Rohstoffe" vorzunehmen. Schließlich ist festzustellen, daß eine Eingliederung der kriegswichtigen Rohstoffe, selbst wenn sich eine wirksame begriffliche Erfassung durchführen ließe, in den Begriff „Kriegsmaterial" dahin führen müßte, daß lediglich Staaten mit großer eigener Rohstoffbasis Krieg führen könnten.

Es dürfte auf Grund dieser Erwägungen nicht erstrebenswert sein, den Begriff „Kriegsmaterial" auch auf bestimmte Rohstoffe zu erweitern. Danach bleibt es bei dem oben gewonnenen Ergebnis. Die unbeteiligten Bundesmitglieder können ihre Handels- und finanziellen Beziehungen gegenüber dem vertragsbrüchigen Staat abbrechen, ohne ihre Neutralitätspflichten zu verletzen. Eine Erweiterung des Begriffs „Kriegsmaterial" auf bestimmte Rohstoffe, wodurch die Möglichkeit neutraler Haltung der Sanktionen anwendenden Bundesmitglieder verringert würde, ist nicht erstrebenswert.

Die zweite Gruppe der wirtschaftlichen Maßnahmen besteht in der Untersagung jedes Verkehrs zwischen den Staatsangehörigen der

[69]) Nach dem Vorbild etwa, das durch die Vorschläge der Sanktionskonferenz in dem abessinisch-italienischen Krieg gegeben ist.

Bundesmitgliedstaaten und dem vertragsbrüchigen Staat. Die bei der ersten wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme sich lediglich zu Lande abspielende Abschließung gegen den vertragsbrüchigen Staat hört hiermit auf und wird in das Persönliche übertragen. Diese Bestimmung ist schwerlich vereinbar mit der Neutralität. Die Durchführung dieses Gebotes der Völkerbundsatzung ließe sich nämlich nur im Wege der Internierung oder Ausweisung der Staatsangehörigen des vertragsbrüchigen Staates in dem betreffenden Land, welches die Sanktionen anwendet, durchführen.[70]) Derartige Maßnahmen sind indessen mit der Neutralität nicht vereinbar. „La Suisse ne saurait, en sus de la surveillance commandée par le blocus, être tenue de prendre sur son territoire, à l'égard des ressortissants de l'Etat bloqué, des mesures que seul pourrait justifier l'état de guerre, lequel précisément n'existe pas entre la Confédération et cette puissance".[71])

Nun ist indessen versucht worden, den Ausdruck „Angehörige" entsprechend der englisch-amerikanischen Völkerrechtstheorie und -praxis in dem Sinne auszulegen, daß hierunter nicht die durch das Band des Staatsbürgerrechts mit einem bestimmten Staat verbundenen Personen zu verstehen sind, sondern diejenigen, die durch ihren Aufenthaltsort im Staatsgebiet eines anderen dessen Herrschaft unterworfen sind. So hat die zweite Völkerbundsversammlung 1921 eine Resolution gefaßt, die besagt:[72]) „Für den Abbruch der Beziehungen zwischen den Angehörigen des schuldigen Staates und den anderen Völkerbundsmitgliedern ist deren Wohnsitz und nicht deren Nationalität maßgebend". Diese Resolution ist aber nicht ratifiziert. Gleichzeitig wurde in der zweiten Völkerbundversammlung als Satzungsänderungen des Art. 16 VBS. die Einfügung von 4 Amendements beschlossen,[73]) unter denen es in dem ersten Amendement heißt: „Diese verpflichten sich, . . . jeden Verkehr zwischen den auf ihrem Gebiet sich aufhaltenden Personen und denjenigen, die sich auf dem Gebiet des bundesbrüchigen Staates aufhalten, zu untersagen und . . .". Ebensowenig wie die Richtlinien sind die Amendements zu Art. 16 VBS. Gesetz geworden.[74]) Sie enthalten aber die herrschende Ansicht des Völkerbundes über die betreffenden Fragen und sind auch deshalb von Bedeutung, weil die erstmalig in dem abessinisch-italienischen Krieg stattfindende Anwendung des Art. 16 VBS. nach diesen damals gefaßten Beschlüssen erfolgt. Auf der vierten Bundesversammlung 1923 wurde ebenfalls eine Satzungsänderung beschlossen, wonach zwar die Durchführung des Wohnsitzprinzips bei dem Wirtschaftskrieg allen Bundesmitgliedern zur Pflicht gemacht

---

[70]) Botschaft 616.

[71]) Borel 174.

[72]) Actes II Ass. Pl. 438 ff. Nr. 13 (Die Resolution wird nach der Uebersetzung von Schücking-Wehberg 610 ff. zitiert).

[73]) Actes 22 Ass. Pl. 804 ff. (In Uebersetzung von Schücking-Wehberg 613); Mitrany 5 ff.

[74]) Schücking-Wehberg 614—615.

wird, daneben aber das Staatsangehörigkeitsprinzip zur Anwendung gelangen darf. Auch dieser Beschluß ist nicht in Kraft getreten.

In der Praxis ist also das Wohnsitzprinzip in Wirkung. Was auf Grund dieser Auslegung die Frage der Vereinbarkeit der Neutralität mit der zweiten Gruppe der wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen betrifft, so führt ihre Anwendung nicht zur Aufgabe der Neutralität. Die fünfte Haager Konvention verbietet nicht die Verproviantierung und Gewährung von Anleihen an die Kriegführenden durch die Staatsangehörigen einer neutralen Macht; sie nimmt aber den neutralen Staaten auch nicht das Recht, dies zu verbieten. Eine Paritätspflicht besteht bezüglich des Verbots des Handels der Staatsangehörigen mit den Kriegsparteien nicht. Nur für den Fall, daß der neutrale Staat seinen Staatsangehörigen untersagt, Waffen und Kriegsmaterial an die Kriegführenden zu liefern, ist er gehalten, dieses Verbot gegenüber beiden Kriegsparteien zu erlassen. Wenn also dieser Bestimmung des Art. 16 VBS. das Wohnsitzprinzip zugrunde gelegt wird, ist die Neutralität mit den für die Bundesmitglieder aus der zweiten Gruppe der wirtschaftlichen Sanktionen folgenden Pflichten vereinbar.

Schließlich haben die Bundesmitglieder die Pflicht, alle finanziellen, Handels- und persönlichen Beziehungen zwischen den Staatsangehörigen des vertragsbrüchigen Staates und jedes anderen Staates, gleichviel ob Bundesmitglied oder nicht, abzuschneiden. Diese Bestimmung findet ihre Begründung in der Non-Universalität des Völkerbundes. Ihr Zweck ist darauf gerichtet zu verhindern, daß die Wirkung der von den Bundesmitgliedern auf ihrem Gebiet durchgeführten Sperrmaßnahmen durch Angehörige der Nichtmitgliedstaaten aufgehoben wird.[75]) Denn der von den Bundesmitgliedern ausgeübte wirtschaftliche Druck ist wirkungslos, wenn sich der vertragsbrüchige Staat die der Sperre seitens der Bundesmitglieder unterliegenden Waren von dritter Seite beschaffen kann.

Bei dem Ausdruck „Staatsangehörige" erhebt sich die gleiche Auslegungsfrage wie im vorangegangenen Abschnitt. Es kann daher bei der Unbestimmtheit, ob das Staatsangehörigkeits- oder Wohnsitzprinzip anzuwenden ist, auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.

Es fragt sich, ob diese Satzungsbestimmung den Bundesmitgliedern Pflichten auferlegt, die mit der Neutralität unvereinbar sind. Um welche Maßnahmen der Bundesmitglieder es sich in Ausführung der Bestimmung handelt, läßt die Völkerbundsatzung offen. Es ist daher versucht worden, eine Klärung dieser Frage herbeizuführen.[76]) So wurde der Grundsatz der allmählichen Steigerung in der Anwendung der wirtschaftlichen Sanktionen aufgestellt. Allein diese Auffassung ist mit der Völkerbundsatzung unvereinbar, wonach gemäß Art. 16 alle Beziehungen „unverzüglich" abzubrechen sind.

---

[75]) Botschaft 616; Whitton 502—503.

[76]) Bericht der Internationalen Blockadekommission vom 29. August 1921.

Bei der näheren Untersuchung, ob die Ausführung dieser Sanktionsmaßnahmen gegen die Neutralitätsregeln verstößt, ist davon auszugehen, daß die Satzungsverletzung nicht automatisch den Kriegszustand zwischen dem vertragsbrüchigen Staat und den übrigen Bundesmitgliedern eintreten läßt. Hieraus folgt, daß nach dem Sinn des Abs. I des Art. 16 VBS. die Druckmittel friedlich sein müssen. Zwar müssen unverzüglich alle Beziehungen zwischen den Bundesmitgliedern und dem vertragsbrüchigen Staat unterbunden werden, aber die Mittel müssen friedlichen Charakter tragen.

Art. 9 der fünften Haager Konvention verlangt die paritätische Behandlung der Kriegführenden, wenn der neutrale Staat die Benutzung der Nachrichtenübermittlungsanlagen verbietet. Art. 16 VBS. verpflichtet in dem hier zu erörternden Abschnitt die Bundesmitglieder, den Gebrauch dieser Einrichtungen dem vertragsbrüchigen Staat zu untersagen. Wenn der einzelne Staat dieses Verbot nicht paritätisch für beide Kriegführende erläßt, so bedeutet dies eine Verletzung der Pflichten der Neutralität.[77])

Nach Art. 7 der fünften Haager Konvention ist es den neutralen Staaten gestattet, daß sie durch ihre Staatsangehörigen Waffen und Kriegsmaterial an eine oder beide Kriegsparteien liefern lassen. Anderseits haben sie das Recht, diese Lieferungen durch die Staatsangehörigen zu verbieten. In diesem Falle sind die neutralen Staaten aber verpflichtet, paritätisch vorzugehen, d. h. das Verbot beiden Kriegführenden gegenüber zu erlassen. Nach Art. 16 VBS. sind die Bundesmitglieder verpflichtet, derartige Lieferungen an den vertragsbrüchigen Staat unverzüglich zu verbieten. Wenn das einzelne Bundesmitglied in Ausführung dieser Bestimmung nicht paritätisch vorgeht, so ist dies Verhalten gleichfalls eine Verletzung der Neutralitätspflichten. Ein paritätisches Vorgehen beiden Kriegführenden gegenüber wird sich indessen in manchen Fällen gar nicht empfehlen, da dies zu einer Stärkung der vertragsbrüchigen Kriegspartei führen kann.

Wenn zur weiteren Erfüllung der dritten Gruppe der wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen die Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs[78]) zwischen dem vertragsbrüchigen Staat und der dritten Macht nicht ausreicht, um die volle Druckwirkung auszuüben, so bleibt als letztes Mittel des Wirtschaftsdruckes die Friedensblockade. Bei ihrer Anwendung ist zunächst zu fragen, ob sie überhaupt zulässig ist. Unter einer Friedensblockade ist die Absperrung der Häfen und Küsten eines Staates für den allgemeinen Verkehr durch einen oder mehrere Staaten bei Aufrechterhaltung des Friedenszustandes zu verstehen. Die Zulässigkeit einer solchen Blockade wird, wennn sie Repressaliemittel ist, bejaht. Wir folgen hierin der Auffassung Fauchilles.[79]) Denn weder aus einer möglicherweise praktischen Wir-

[77]) Botschaft 610; Cohn 184; Whitton 503.
[78]) Botschaft 616.
[79]) Fauchille sect. 991.

kungslosigkeit noch daraus, daß für sie keine schriftlich fixierten Völkerrechtsnormen bestehen, ist auf ihre rechtliche Unzulässigkeit zu schließen. Zwei Voraussetzungen sind für ihre Errichtung nach Maßgabe des Instituts des internationalen Rechts[80]) aufgestellt, an denen auch heute noch festgehalten wird:

1. Le blocus pacifique doit être déclaré et notifié officiellement et maintenu par une force suffisante.
2. Les navires de la puissance bloquée qui ne respectent pas un pareil blocus peuvent être séquestrés. Le blocus ayant cessé, ils doivent être restitués avec leurs cargaisons à leurs propriétaires, mais sans dédommagement à aucun titre".

Nun kann indessen die Blockade Maßnahmen mit sich bringen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung auch der Rechte dritter Staaten führen. Es ist daher zu fragen, wie die Blockade diesen Drittstaaten gegenüber zu handhaben ist. Wir folgen hierin gleichfalls der von dem genannten Institut[81]) aufgestellten Regel, wonach „les navires de pavillon étranger peuvent entrer librement malgré le blocus". Unter dieser Voraussetzung ist also die Blockade auch Drittstaaten gegenüber zulässig. Diese Ansicht wird heute von den meisten Schriftstellern vertreten.[82]) So sagt Oppenheim[83]): „There (daß nämlich die Schiffe dritter Staaten die Blockade zu respektieren haben und der blockierende Staat berechtigt ist, sie im Falle eines Versuchs, die Blockade zu durchbrechen, anzuhalten) is, in fact, no rule of International Law which could establish such a right, as pacific (in contradistinction to belligerent) blockade is merely a matter between the conflicting parties". Allein diese Auffassung des friedlichen Blockaderechts, nach der den Schiffen der Drittstaaten keine Benachteiligungen aus der Blockade entstehen dürfen, birgt die Möglichkeit in sich, ihre Wirkung gegen den blockierten Staat zu verfehlen. Nun schreibt die Völkerbundsatzung vor, daß die Mitgliedstaaten die Beziehungen auch zwischen dem vertragsbrüchigen Staat und den Nichtmitgliedern des Völkerbundes abzuschneiden haben. Wenn wir die Ausführung dieser Bestimmung im Sinne der oben genannten, sogen. relativen Blockadetheorie verstehen, so kann sie nicht zu einer Beschlagnahme der Schiffe der Nichtmitgliedstaaten führen. Für die Anwendung dieser Auslegung spricht folgendes: „Notre hypothèse est qu'il n'existe pas nécessairement d'après l'art 16, un état de guerre. Les obligations d'après l'art. 16 ayant, cependant, la même portée vis à vis de tous les Etats, Membres ou non de la Société, on peut en conclure, par conséquent, que, dans tous les cas, et aussi vis à vis des autres Membres, les mesures que le Membre

[80]) Institut de Droit International, Heidelberger Tagung vom 7. September 1887.

[81]) a.a.O.

[82]) Oppenheim 124 ff., 127; Fauchille sect. 991; Hammarsköld 123; Lawrence 316 ff.; Cohn 183—185; Mitrany 27 ff.; Whitton 504.

[83]) Oppenheim 127.

doit prendre ne peuvent dépasser celles qu'un Etat non belligérant est en droit de prendre vis à vis de tout autre Etat non belligérant".[84]) Für die Frage der Vereinbarkeit der Neutralitätsregeln mit der Friedensblockade folgt bei der Anwendung der relativen Theorie, daß die Beteiligung der Bundesmitglieder an einer Friedensblockade auch bezüglich ihrer Wirkung gegen Nichtmitgliedstaaten mit den Pflichten der Neutralität vereinbar ist.

Indessen kann es sehr zweifelhaft sein[85]), ob man mit der relativen Theorie, wonach die Schiffe der Nichtmitgliedstaaten den Blockadewirkungen gänzlich entzogen sind, der dem Absatz 1 des Art. 16 VBS. zugrundeliegenden Absicht entspricht. Der vertragsbrüchige Staat soll mit allen wirtschaftlichen Mitteln zur Aufgabe seines Vorhabens gezwungen werden. Danach muß es Pflicht der Bundesmitglieder sein, in Ausführung der Bestimmung jede Verbindung zwischen dem vertragsbrüchigen Staat und den anderen Mächten zu unterbrechen, auch die Schiffe der Nichtmitgliedstaaten in die Wirkungen der Blockade einzubeziehen, da andernfalls die Blockade ohne bedeutende Wirkung ist. Ein solches Verhalten wäre indessen mit der Neutralität unvereinbar, da die Blockade nun nicht mehr den Charakter einer Friedensblockade hat, sondern ganz entschieden eine Kriegsblockade darstellt.[86]) Die Bundesmitglieder müssen daher Kriegführende werden und dem blockierten Staat den Krieg erklären. „In short, a declaration of war is almost essential before members can effectivly prevent intercourse between the nationals of all other States and those of the Covenant-breaking State".[87])

Wenn wir also die letzte Gruppe der wirtschaftlichen Sanktionen unter diesem Blickpunkt betrachten, dann steht die Beteiligung der Bundesmitglieder an diesen Maßnahmen mit der Neutralität in vollem Widerspruch.

Zusammenfassend kann über die Vereinbarkeit der Neutralität mit den in Abs. 1 des Art. 16 VBS. vorgesehenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen festgestellt werden, daß die Durchführung der ersten Gruppe nicht im Widerspruch zur Neutralität steht; daß die der zweiten Gruppe gleichfalls mit der Neutralität vereinbar ist, wenn wir den Ausdruck „Staatsangehörige" im Sinne des Wohnsitzprinzips auslegen, daß aber die Ausführung der dritten Gruppe zu einer Neutralitätsverletzung führt, wenn bei dem Erlaß gewisser Verbote seitens der Bundesmitglieder wie z. B. die Untersagung von Waffenlieferungen durch Staatsangehörige an den vertragsbrüchigen Staat die Paritätspflicht nicht beachtet wird und wenn die Verpflichtung, die Beziehungen zwischen dem vertragsbrüchigen Staat und den übrigen Staaten abzuschneiden, so aufzufassen ist, daß die Wirkungen der Blockade sich auch auf die Schiffe der Nichtmitgiedstaaten zu erstrecken haben.

---

[84]) Cohn 185.
[85]) Actes II. Ass. S. 434.
[86]) Gonsiorowski II 412, 416; Oppenheim 511; Michaïlidès 113.
[87]) Oppenheim 512.

Die gegenseitige Unterstützung.

Gemäß Art. 16 Abs. 3 VBS. sagen sich die Bundesmitglieder bei der Ausführung der auf Grund dieses Artikels zu ergreifenden wirtschaftlichen und finanziellen Maßnahmen wechselseitige Unterstützung zu, um die damit verbundenen Verluste und Nachteile auf das Mindestmaß herabzusetzen. Sie unterstützen sich gleichfalls wechselseitig in dem Widerstand gegen jede Sondermaßnahme, die der vertragsbrüchige Staat gegen eines von ihnen richtet. Die Berechtigung dieser Bestimmung als des Korrelats der ungleichen Verteilung der Risiken ist darin zu erblicken, „daß die Rückwirkung der wirtschaftlichen Maßnahmen eine sehr verschiedene auf die einzelnen Staaten ist und unter Umständen zunächst für das eine oder andere Glied des Völkerbundes von größeren Störungen begleitet sein kann als für den Staat selber, gegen den sich die Sanktionen richten".[88]) Es scheint, als könnte diese Unterstützungspflicht gegenüber einem Staat, der die wirtschaftlichen Sanktionen anwendet, garnicht mit der Neutralität in Widerspruch stehen, da das Verhalten des an den Sanktionen beteiligten Staates mit den Neutralitätsregeln vereinbar ist. Ein Beispiel mag die hier zu erörternde Lage erläutern: Der Staat A greift unter Verletzung des Art. 16 VBS. den Staat B an. Die Bundesmitglieder C, D und E erklären Blockade gegen den Staat A. Die Kriegsschiffe der an der Blockade beteiligten Bundesmitglieder wollen bei dem Bundesmitglied S t a a t F in Anwendung der Bestimmung des Abs. 3 des Art. 16 VBS. Munition kaufen. Wenn die Blockade eine friedliche ist, kann der Staat F Munition liefern, ohne daß dies Verhalten eine Verletzung seiner Neutralitätspflichten bedeutet. Ist aber die Blockade eine Kriegsblockade (vgl. die Ausführungen auf S. 46), so sind dem Staate F die Munitionslieferungen nach Art. 18 der fünften Haager Konvention verboten; Staat F verletzt also seine Neutralitätspflichten, wenn er seine ihm durch Art. 16 VBS. auferlegte Pflicht, gegenseitige Hilfeleistung zu üben, erfüllt. Im Ergebnis werden wir bei der Frage der Vereinbarkeit der Neutralität mit der Ausführung der Pflicht gegenseitiger Hilfeleistung feststellen können, daß ihre Vereinbarkeit von den einzelnen wirtschaftlichen und finanziellen Maßnahmen abhängt, welche die Bundesmitglieder in Ausführung dieser Pflicht vornehmen.

Die militärischen Sanktionen.

Gemäß Abs. 2 des Art. 16 VBS. ist im Falle einer Paktverletzung der Völkerbundrat verpflichtet, den verschiedenen beteiligten Regierungen vorzuschlagen, mit welchen Land-, See- und Luftstreitkräften jedes Bundesmitglied für sein Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen hat, die den Bundesverpflichtungen Achtung zu verschaffen bestimmt ist. Eine Verpflichtung der Bundesmitglieder zur

[88]) Botschaft 617.

Anwendung der militärischen Sanktionen besteht nicht. Der Völkerbundrat kann nur eine Empfehlung dahin aussprechen. Die militärischen Sanktionen sind rein fakultativ. Ihre Anwendung soll auch nur im äußersten Fall erfolgen, da die Unterdrückung des Krieges mit friedlichen Mitteln das Grundbestreben des Völkerbundes ist. „L'article 16 ne prévoit l'action militaire des membres qu'à titre subsidiaire, pour le cas où les mesures de blocus ne paraitraient pas suffisantes pour amener le coupable à résipiscence".[89])

Der fakultative Charakter der militärischen Sanktionen folgt unmittelbar aus dem Wortlaut des Art. 16 VBS., denn danach hat der Völkerbundrat nur das Recht, den Mitgliedern zu empfehlen, mit welchen Streitkräften sie sich beteiligen sollen. Diese Regelung erleidet dadurch eine weitere Abschwächung, daß die Empfehlung einstimmig gefaßt werden muß, wobei die interessierten Parteien mitwirken und es somit in der Hand haben, das Zustandekommen des Beschlusses zu verhindern. Dem Eintritt dieses Falles hat allerdings die zweite Völkerbundversammlung abzuhelfen versucht, indem sie als zweites Amendement zu Art. 16 VBS. beschloß:[90]) „Bei der Beschlußfassung des Rates über diese Frage werden die Stimmen der Mitglieder, die beschuldigt sind, zum Kriege geschritten zu sein, sowie derjenigen, gegen die der Krieg unternommen worden ist, nicht mitgezählt".

Die Mitglieder können also frei entscheiden, ob sie an den militärischen Sanktionen teilnehmen wollen. Sie sind allerdings auf Grund der allgemeinen Bundespflichten sowie aus einer Bezugnahme auf Art. 10 VBS. verpflichtet, eine Entscheidung zu treffen und diese nach Treu und Glauben unter Würdigung der Sachlage vorzunehmen. Die Bundesmitglieder haben mithin einmal über das Vorliegen einer Satzungsverletzung im Sinne von Art. 16 VBS. und ferner über ihre Teilnahme an den militärischen Sanktionen zu entscheiden.

Aus dieser Regelung folgt, daß die Bundesmitglieder, ohne die Völkerbundsatzung zu verletzen, sich aus verschiedenen Gründen von der Teilnahme an militärischen Sanktionen fernhalten können. Einmal können sie nach Würdigung der Sachlage das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 16 VBS. verneinen, und ferner können sie die Teilnahme an den militärischen Maßnahmen ablehnen. So kann es vorkommen, daß ein Teil der Bundesmitglieder sich an den militärischen Sanktionen beteiligt, während ein anderer Teil fernbleibt. Die Frage der Vereinbarkeit der Neutralität mit der Teilnahme an den militärischen Sanktionen kann offenbar nur bei den Bundesmitgliedern auftauchen, die sich beteiligen. — Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß der Satzungsbruch als eine gegen alle Bundesmitglieder begangene Kriegshandlung angesehen wird. Daraus folgt, daß die Bundesmitglieder das Recht haben, ganz unabhängig von den in Art. 16 VBS.

---

[89]) Fauchille sect. 994 Ziff. 3.

[90]) Actes II Ass. Pl. S. 804 ff. (in Uebersetzung von Schücking-Wehberg S. 612); Gonsiorowski t. II 418.

vorgesehenen Sanktionen Kriegsmaßnahmen gegen den vertragsbrüchigen Staat zu ergreifen, z. B. ihm den Krieg zu erklären.

Es scheint, als sei die Teilnahme an den militärischen Maßnahmen notwendig gleichbedeutend mit der Aufgabe der Neutralität. Die Entscheidung hierüber ist indessen nur nach Beantwortung zweier grundlegender Fragen zu treffen: Ist 1. die Anwendung militärischer Maßnahmen allein ausreichend, um einen Krieg herbeizuführen, m.a.W. besteht zwischen den militärische Sanktionen anwendenden Bundesmitgliedern und dem vertragsbrüchigen Staat eben wegen des militärischen Charakters der Mittel Krieg?[91]) Bei Bejahung dieser Frage bleibt für die Neutralität der Bundesmitglieder kein Raum. Gelangen wir zu einer Verneinung dieser Frage, dann ist zu erörtern, als was der durch die Anwendung der militärischen Sanktionen zwischen den Bundesmitgliedern und dem vertragsbrüchigen Staat herbeigeführte Zustand zu kennzeichnen ist. Da, wie wir sehen werden, durch die militärischen Sanktionen, zu denen keine Gegenwehr des Bundesbrechers hinzutritt, kein Kriegszustand entsteht und das bisherige Völkerrecht auch keinen Zustand kennt, der weder Krieg noch Neutralität ist, so wäre rein begrifflich die Neutralität für die an den militärischen Sanktionen beteiligten Bundesmitglieder möglich. Es fragt sich jedoch, ob einem derartigen Ergebnis zu folgen ist.

Zur Beantwortung der ersten Frage ist zu sagen, daß sich die Bundesmitglieder mit dem vertragsbrüchigen Staat nicht im Kriegszustand befinden, wenn Art. 16 VBS. zur Anwendung gelangt. Es kann hierbei auf die vorangegangenen Ausführungen zu dieser Frage verwiesen werden (vergl. S. 35 ff.). Der Kriegszustand wird zwischen den unbeteiligten Bundesmitgliedern und dem vertragsbrüchigen Staat auch nicht notwendig dadurch herbeigeführt, daß die Bundesmitglieder im Rahmen der Gesamtaktion militärische Maßnahmen ergreifen; denn die Anwendung militärischer Maßnahmen allein, die der von ihnen betroffene Staat hinnimmt, ist nicht ausreichend, um den Kriegszustand hervorzurufen.

Setzt sich aber der Bundesbrecher gegen die militärischen Maßnahmen der Bundesmitglieder zur Wehr, so kommt es fast notwendigerweise zu Kampfhandlungen, wodurch der Tatbestand des Krieges erfüllt ist. In diesem Falle leitet also die Anwendung militärischer Sanktionen zum Kriege über und einem neutralen Verhalten der an den militärischen Maßnahmen beteiligten Bundesmitglieder bleibt kein Raum. Ob sich indessen der Bundesbrecher zu Gegenmaßnahmen entschließt, ist eine politische Frage. Wir gelangen danach zu dem Ergebnis, daß die einseitige Anwendung militärischer Mittel den Tatbestand des Krieges noch nicht erfüllt, sondern dieser erst mit Kampfhandlungen zwischen den die militärischen Sanktionen

---

[91]) Michaïlidès ist unumwunden dieser Auffassung. Vergl. S. 120 ff. Zögernd Oppenheim 512, der sagt: „Every member of the League . . . (welches sich an den militärischen Sanktionen beteiligt) . . ., almost of necessity must become a belligerent".

betreibenden Bundesmitgliedern und dem rechtsbrüchigen Staat gegeben ist. Solange sich also der Bundesbrecher die Maßnahmen gefallen läßt, ist kein Kriegszustand vorhanden. Nur bei Vorhandensein dieser Sachlage gewinnt offenbar die unter 2. aufgeworfene Frage Bedeutung.

Ausgehend von der Auffassung des Systems der Sanktionen des Art. 16 VBS. wird von einem großen Teil des völkerbundrechtlichen Schrifttums[92]) der Standpunkt vertreten, daß in vielen Fällen die Beteiligung eines Bundesmitglieds an den militärischen Sanktionen gegen den vertragsbrüchigen Staat mit neutralem Verhalten vereinbar sei. Dabei sei die Auffassung entscheidend, wie das System der wirtschaftlichen und militärischen Sanktionen des Art. 16 VBS. zu verstehen ist, ob nämlich die wirtschaftlichen und militärischen Maßnahmen selbständige Einheiten innerhalb dieses Systems sind, oder ob das ganze System der wirtschaftlichen und militärischen Sanktionen eine untrennbare Einheit darstellt. Bei der ersten Auffassung ist die Neutralität unvereinbar mit der Teilnahme an den militärischen Maßnahmen. Es ist hierin Whitton[93]) durchaus zuzustimmen, der sagt: „L'Etat qui, dans l'intérêt de la paix et sous les auspices de la Société, enverrait des soldats pour établir une zone militaire neutre autour de l'Etat aggresseur, sortirait des limites de la neutralité d'avant-guerre."

Von dem anderen Standpunkt aus betrachtet, wonach die wirtschaftlichen und militärischen Sanktionen als untrennbare Einheit innerhalb des Systems des Art. 16 VBS. zu verstehen sind, steht die Neutralität nicht notwendig im Widerspruch mit der Teilnahme an den militärischen Maßnahmen, da in diesem Fall die militärischen Sanktionen nichts anderes sind als stärkere Mittel zur Durchsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen.[94]) Die militärischen Sanktionen sind dann insoweit mit der Neutralität vereinbar, als die wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen es sind. Es lassen sich für die Auffassung, daß die wirtschaftlichen und militärischen Sanktionen als eine Einheit zu betrachten sind, verschiedene Gründe anführen,[95]) unter denen der friedliche Grundcharakter der Völkerbundsatzung die stärkste Stütze liefert. Dahingestellt, ob wir dieser Ansicht, die viel Wahrscheinlichkeit für sich hat, zustimmen, so scheint uns für die hier erörterte Frage der Vereinbarkeit der Teilnahme an den militärischen Sanktionen mit der Neutralität nicht so sehr die Auffassung über den Charakter des Sanktionssystems an sich entscheidend zu sein als die militärischen Maßnahmen als solche. Die Neutralität ist, wie wir im Vorangegangenen sahen, im wesentlichen ein militärisches Verhältnis, das auf den beiden bestimmenden Grundsätzen der Nicht-

[92]) Cohn 185 ff.; Gonsiorowski t. II, 422 ff.; Haase 111.
[93]) Whitton 508.
[94]) Vergl. im einzelnen Cohn 185 ff.; dazu Gonsiorowski t. II 422 ff.
[95]) Vergl. im einzelnen die äußerst geistreichen Ausführungen von Cohn 186 ff. zu dieser Frage, auf die verwiesen werden kann, da sie alle Argumente zur Begründung dieser Auffassung erschöpfend zusammentragen.

anteilnahme und Gleichbehandlung beruht. Diesem Charakter der Neutralität zufolge haben also die Staaten, die ein neutrales Verhalten für sich in Anspruch nehmen, jede militärische Maßnahme zu unterlassen, die nicht im Rahmen der Nichtanteilnahme und Gleichbehandlung liegt. Ein Staat, der militärische Maßnahmen gegen eine Kriegspartei ergreift, ist jedoch nicht mehr als nichtanteilnehmend zu betrachten, da sein Vorgehen notwendig eine Beeinträchtigung der Kriegspartei, gegen die es gerichtet ist, bedeutet. Der Staat, der an den militärischen Sanktionen des Art. 16 VBS. teilnimmt, kann somit nicht mehr neutral sein. Er befindet sich jedoch, solange die von den militärischen Sanktionen betroffene Macht keine Gegenmaßnahmen ergreift, auch nicht im Kriegszustand mit dem rechtsbrüchigen Staat. Wir haben es bei dem Verhältnis zwischen dem militärische Sanktionen betreibenden und von ihnen betroffenen Staat mit einem dritten, bisher namenlosen Zustand zu tun, dessen Charakteristika in einer wesentlichen Verringerung der Neutralitätspflichten besteht. Es kann im Rahmen dieser Abhandlung unerörtert bleiben, in welchen Eigenarten sich das Rechtsverhältnis zwischen Subjekt und Objekt militärischer Völkerbundsanktionen im einzelnen kennzeichnet; das für uns entscheidende Ergebnis liegt in der Erkenntnis, daß der Staat, der sich an den militärischen Völkerbundsanktionen beteiligt, im Verhältnis zu dem von ihnen betroffenen Staat nicht mehr im bisherigen Sinne neutral ist. Es ließe sich gegen diesen Standpunkt etwa einwenden, daß die militärischen Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Repressalie zulässig seien und sie daher keine Neutralitätsverletzung bedeuten. Diese Frage wird später zu erörtern sein.

Die Pflicht, den Durchzug zu gestatten.

Nach Abs. 3 des Art. 16 VBS. veranlassen die Bundesmitglieder alles Erforderliche, um den Streitkräften eines jeden Bundesmitglieds, das an einem gemeinsamen Vorgehen zur Wahrung der Bundesverpflichtungen teilnimmt, den Durchzug durch ihr Gebiet zu ermöglichen. Die Frage ist zu untersuchen, ob die Gestattung des Durchzugs mit den Neutralitätspflichten der Bundesmitglieder vereinbar ist. Nach der 13. Haager Konverntion[96]) ist in einem Seekrieg die Durchfahrt von Kriegsschiffen und Prisen durch neutrale Gewässer verboten. Die fünfte Haager Konvention[97]) verbietet gleichfalls in einem Landkrieg den Durchzug der Truppen der Kriegsparteien durch neutrales Land.

Für die Beantwortung der oben gestellten Frage ist die Auffassung entscheidend, welche Wirkung die militärischen Sanktionen haben, da die Durchzugsgestattung nur bei den militärischen Maßnahmen zur Erörterung stehen kann. Folgen wir der Auffassung,[98]) daß die An-

[96]) Art. 10 der XIII. Haager Konvention.
[97]) Art. 1, 2 und 5 der V. Haager Konvention.
[98]) Michaïlidès a.a.O.

wendung militärischer Sanktionen bereits wegen des militärischen Charakters der Mittel den Kriegszustand zwischen dem sie betreibenden und dem von ihnen betroffenen Staat herbeiführt, dann ist die Durchzugserlaubnis unvereinbar mit der Neutralität der sie erteilenden Staaten, da nach dem positiven Neutralitätsrecht der Durchzug kriegführender Truppen durch neutrales Gebiet untersagt und auch die Duldung solcher Handlungen durch den neutralen Staat verboten ist.[99]) Aber auch nach dem von uns vertretenen Standpunkt, daß durch die Anwendung militärischer Sanktionen noch kein Kriegszustand zwischen den Bundesmitgliedern und dem rechtsbrüchigen Staat hervorgerufen wird, befindet sich die den Durchzug gestattende Macht nicht in Uebereinstimmung mit den Neutralitätspflichten. Die Durchzugsgestattung bei der es sich nach dem Wortlaut des Abs. 3 des Art. 16 VBS. offenbar nicht nur um die bloße Erteilung der Erlaubnis, sondern darüber hinaus um eine möglichst einfache und angenehme Gestaltung des Durchzugs der Sanktionstruppen handelt (der Text spricht von „faciliter"), bedeutet die Förderung militärischer Maßnahmen, die eine Beeinträchtigung der von ihnen betroffenen Kriegspartei darstellen, und mithin überschreitet sie den Rahmen der Nichtanteilnahme und Gleichbehandlung. Die im 3. Absatz des Art. 16 VBS. verankerte Pflicht der Bundesmitglieder, den Sanktionstruppen den Durchzug durch ihr Gebiet zu gestatten, ist also mit den Neutralitätspflichten nicht vereinbar. Diese Folge des Art. 16 VBS. ist jedoch für die von uns zu erörternde Frage der Vereinbarkeit der Völkerbundspflichten mit denen der Neutralität gegenüber den Folgen, die eine Teilnahme an den militärischen Sanktionen für die Neutralität der Bundesmitglieder nach sich ziehen, noch bedeutungsvoller, da die Beteiligung an den militärischen Sanktionen für die Bundesmitglieder fakultativ ist und sie somit über die Aufrechterhaltung ihrer Neutralität selbst entscheiden können, wogegen die Gestattung des Durchzugs der Sankionstruppen allen Bundesmitgliedern zur Pflicht gemacht ist. Die Lage, die sich aus dieser Bestimmung der Völkerbundsatzung für die Bundesmitglieder ergibt, unterscheidet sich von dem bisherigen Zustand neutralen Verhaltens in mehrfacher Weise. Zunächst hat der Staat, gegen den sich die militärischen Sanktionen richten, nicht das Recht, gegen die Bundesmitglieder vorzugehen, die ihre neutrale Haltung durch die Erfüllung der ihnen auferlegten Pflicht zur Gestattung des Durchzugs verletzten, da der von den Sanktionen betroffene Staat die Völkerbundsatzung ratifiziert und mithin von vornherein die Rechtmäßigkeit der gegen ihn ergriffenen Maßnahmen anerkannt hat. Die Verletzung der Neutralität seitens der den Durchzug gestattenden Bundesmitglieder begründet also keinen casus belli. Ferner können die Bundesmitglieder die Rechte neutralen Verhaltens nicht für sich in Anspruch nehmen, da sie auf Grund des Abs. 3 des Art. 16 VBS. die Pflicht haben, den Sanktionstruppen den Durchzug durch ihr Gebiet zu gestatten. Daraus folgt, daß die Völkerbund-

[99]) Art. 2 und 5 der V. Haager Konvention.

satzung in dieser Bestimmung beträchtlich auf das Institut der Neutralität einwirkt. Welche Folgen dieses Ergebnis für die Neutralität hat, werden wir bei der Würdigung der grundsätzlichen Bedeutung des Art. 16 VBS. für die Neutralität der Bundesmitglieder erörtern.

3. Kapitel.

Die grundsätzliche Bedeutung des Art. 16 VBS. für die Neutralität.

Nachdem im Vorangegangenen die einzelnen wirtschaftlichen und militärischen Sanktionsbestimmungen und ihre Vereinbarkeit mit der Neutralität der Bundesmitglieder untersucht wurde, soll nunmehr eine Betrachtung der grundsätzlichen Bedeutung des Art. 16 VBS. für die Neutralität folgen.

Wir haben gesehen, daß im Falle der Satzungsverletzung die Bundesmitglieder die rechtliche Pflicht haben, die wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen unmittelbar ohne Aufforderung des Völkerbundrats zu ergreifen. Es wurde ferner dargestellt, daß nicht alle diese Maßnahmen mit der Neutralität unvereinbar sind. Es bedarf nunmehr der Feststellung, daß die den Bundesmitgliedern auferlegte Pflicht mit ihrer Ausführung nicht gleichbedeutend ist. Die Ausführung dieser Pflicht setzt erst ein, wenn ein Bundesmitglied entgegen den Satzungsbestimmungen Artt. 12, 13 und 15 VBS. Krieg führt. Die Entscheidung über das Vorliegen dieser Voraussetzungen liegt ganz und gar in der Hand des einzelnen Bundesmitglieds. Zwar ist der einzelne Mitgliedsstaat verpflichtet, sich mit dem Streitfall zu befassen und seine Entscheidung mit Rücksicht auf die durch die Völkerbundsatzung übernommenen Pflichten und nach Würdigung der Sachlage zu treffen. Aber in der Freiheit seiner Entschließung ist das Bundesmitglied von keiner dritten Seite gehindert.[100]) Die Richtlinien der zweiten Völkerbundversammlung von 1921 haben versucht, diese Lücke der Satzung auszufüllen. Die sechste Resolution gibt dem Völkerbundrat die Handhabe, selbst in eine Prüfung des Streitfalles einzutreten und das Protokoll der Sitzung, in der die Frage behandelt wird, zu veröffentlichen. Aber die Bundesmitglieder sind auch in diesem Falle nicht verpflichtet, sich der Entscheidung des Völkerbundrats anzuschließen. In der vierten Resolution ist ausdrücklich festgestellt, „daß es den verschiedenen Völkerbundmitgliedern zukomme, zu bestimmen, ob ein Bruch der Völkerbundsatzung vorliege". Es ist jedoch nicht zu verkennen, daß der Entscheidung des Völkerbundrats eine starke moralische Bedeutung zukommt. Die kleineren Staaten können durch sie bisweilen veranlaßt werden, in Uebereinstimmung

[100]) „Wenn sich ein Mitglied des Völkerbundes auf Art. 16 VBS. beruft, so hat jedes andere Mitglied die Umstände des Einzelfalles zu prüfen." Aus dem vom Völkerbundrat am 7. Oktober 1935 angenommenen Bericht des Sechser-Ausschusses II Ziff. G.

mit dem Völkerbundrat zu entscheiden. Zwar sind die erwähnten Richtlinien nicht ratifiziert, aber sie stellen die herrschende Auffassung des Völkerbundes dar, nach der in der Praxis verfahren wird. Daher ist ihre Bedeutung nicht zu unterschätzen. Allerdings kann nur eine einstimmige Entscheidung des Völkerbundrats von großer Wirkung sein, wobei die Stimmen der beteiligten Parteien gemäß dem zweiten Amendement zu Art. 16 VBS. nicht mitgezählt werden.

Grundsätzlich haben jedoch die einzelnen Bundesmitglieder zu entscheiden, ob eine Paktverletzung vorliegt. Eine solche Entscheidung wird in manchen Fällen für die Bundesmitglieder nicht einfach sein; denn es handelt sich dabei um die schwierige Frage des Angreifers. Es ließe sich auch denken, daß manche Bundesmitglieder infolge der weiten Entfernung vom Kriegsschauplatz und der Unkenntnis der dort herrschenden Verhältnisse garnicht in der Lage sind, eine rasche Entscheidung herbeizuführen. Auch ist die Möglichkeit durchaus denkbar, daß das einzelne Bundesmitglied nach genauer Prüfung des Streitfalles zu der Ueberzeugung gelangt, daß die Voraussetzungen des Art. 16 VBS. nicht gegeben sind. In diesem Falle ist das Bundesmitglied nicht verpflichtet, an den wirtschaftlichen Sanktionen teilzunehmen.

Die Wirkung dieser Regelung ist für die Neutralität der Bundesmitglieder von entscheidender Bedeutung. Wenn sie nach Prüfung der Sachlage die Voraussetzungen des Art. 16 VBS. für nicht gegeben erachten, so trifft sie keine Pflicht, gegen den betreffenden Staat Sanktionsmaßnahmen zu ergreifen. Sie verletzen ihrerseits die Völkerbundsatzung in keiner Weise. Sie können in diesem Falle in vollem Umfang neutral sein. Daraus folgt, daß im Hinblick auf die Ausführung der von den Bundesmitgliedern übernommenen Pflicht, wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen zu ergreifen, ein breiter Raum für die Neutralität geblieben ist.

Eine weitere Möglichkeit für die Neutralität der Bundesmitglieder ist dadurch gegeben, daß für die Anwendung der wirtschaftlichen Sanktionen kein gemeinsam innezuhaltender Zeitpunkt festgesetzt ist. Zwar verpflichten sich die Bundesmitglieder in Art. 16 Abs. I VBS., im Falle der Paktverletzung „unverzüglich" alle Handels- und finanziellen Beziehungen abzubrechen usw., aber die Bundesmitglieder haben die Entscheidung der Frage, ob eine Satzungsverletzung vorliegt, selbst zu treffen. Damit haben sie die Möglichkeit, bis zu ihrer Entscheidung neutral zu bleiben, während ein anderer Teil der Mitglieder sich u.U. rascher entschieden hat und die wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen bereits durchführt. Die gleichzeitige Anwendung der Wirtschaftsmaßnahmen durch die Bundesmitglieder ist indessen von zentraler Bedeutung für die Wirksamkeit der Sanktionen.

Das dritte Amendement der zweiten Völkerbundversammlung von 1921[101]) hat diese Lücke dadurch zu füllen versucht, daß „der Rat allen Mitgliedern des Völkerbundes den Zeitpunkt bekannt geben soll, den

[101]) a.a.O.

er für die Anwendung der in gegenwärtigem Artikel vorgesehenen wirtschaftlichen Maßnahmen empfiehlt". Dieser Zusatz ist wie die anderen nicht ratifiziert. Er enthält aber die einzige Lösungsmöglichkeit, um zu einem einheitlichen Anwendungszeitpunkt für die wirtschaftlichen Sanktionen zu gelangen.

Ferner ist die Frage der partiellen oder universellen Anwendung der Sanktionen und ihr Einfluß auf die Neutralität der Bundesmitglieder zu untersuchen. Art. 16 VBS. läßt der partiellen Anwendung der Sanktionen keinen Raum. Es stellte sich jedoch bald heraus, daß Ausnahmen von dem Prinzip der Allbeteiligung erforderlich sind. Es bedarf bei der Durchführung der wirtschaftlichen Sanktionen nicht des Aufgebots des ganzen Bundes, wenn es ein kleiner Staat ist, gegen den die Sanktionen anzuwenden sind. Anderseits kann manchmal die Beteiligung eines kleinen Staates an den Sanktionen zu dem völligen Zusammenbruch seiner eigenen Wirtschaft führen, wenn der vertragsbrüchige Staat eine wirtschaftlich sehr starke Macht ist und der ihm benachbarte kleine Staat von dessen Wirtschaft abhängt. Es liegt also manchmal im allgemeinen Interesse, eine Graduation der Sanktionsmittel zuzulassen. Nachdem die drei Nordstaaten schon 1921 einen Antrag gestellt hatten, mit Einwilligung des Völkerbundrats ihre wirtschaftlichen Beziehungen mit dem vertragsbrüchigen Staat aufrechterhalten zu können, beschloß die zweite Völkerbundversammlung von 1921 ein Amendement in diesem Sinne.[102]) Hiernach hat der Rat das Recht, wenn er erachtet, daß die Aufschiebung irgendeiner dieser Maßnahmen für gewisse Mitglieder und für eine bestimmte Dauer gestatten würde, das durch die vorerwähnten Maßnahmen verfolgte Ziel besser zu erreichen, oder daß sie nötig wäre, um diesen Mitgliedern die aus solchen Maßnahmen erwachsenden Verluste und Nachteile auf das Mindestmaß zu beschränken, diese Aufschiebung zu verfügen.[103])

Daraus ergibt sich für die Neutralität der Bundesmitglieder, daß diejenigen Staaten, denen eine solche Befreiung zuteil geworden ist, in vollem Umfange neutral bleiben können. Diese Mitglieder nehmen dann die gleiche neutrale Haltung ein, wie vor der Schaffung der Völkerbundsatzung.

---

[102]) Actes II. Ass. Pl. 804 ff. (in Uebersetzung von Schücking-Wehberg S. 613).

[103]) Es ist indessen eine Streitfrage, ob der Ausdruck „kann . . . gestattet werden" bedeutet, daß der Rat eine ausdrückliche Erlaubnis zu geben hat, oder ob er im Sinne von „ist statthaft" zu verstehen ist. Die Auslegung im letzteren Sinne würde den Bundesmitgliedern eine erheblich größere Freiheit in ihren Entschlüssen gewähren und somit der Möglichkeit ihrer Neutralität einen unbegrenzten Raum eröffnen. Vertritt man den Standpunkt, daß die Auslegung und Anwendung der Satzung Sache der einzelnen Bundesmitglieder ist, so ist die angeführte Auslegung vollauf zulässig. (Vgl. Schindler in „Die schweizerische Neutralität und die Sanktionen" in Völkerbund und Völkerrecht. 2. Jhg. Heft 9, Dezember 1935 S. 524 ff.).

Bei der Darstellung der militärischen Sanktionen und ihrer Vereinbarkeit mit der Neutralität haben wir bereits festgestellt, daß die Teilnahme an ihnen gänzlich in der freien Entscheidung der Bundesmitglieder steht. Es besteht auch für den Fall, daß das einzelne Bundesmitglied eine Satzungsverletzung für vorhanden erachtet, keinerlei Teilnahmepflicht. Der Völkerbundrat hat ihre Anwendung nur zu empfehlen, ohne ein Bundesmitglied verpflichten zu können, dieser Empfehlung nachzukommen. Das einzelne Mitglied trifft allenfalls eine moralische Teilnahmepflicht. In diesem Falle können also die Bundesmitglieder neutral bleiben. Die Völkerbundsatzung verpflichtet sie nicht, ihre Neutralität aufzugeben.

Wenn wir zusammenfassend die aus der Untersuchung der einzelnen Bestimmungen sowie des Pflichtcharakters des Art. 16 VBS. gewonnenen Ergebnisse in bezug auf ihre Vereinbarkeit mit der Neutralität der Bundesmitglieder betrachten, so ist festzustellen, daß die neutrale Haltung eines Bundesmitglieds möglich ist. Es kann sich nicht nur seine Neutralität dadurch erhalten, daß es das Vorliegen einer Paktverletzung verneint und somit für eine Teilnahme an den Sanktionen ohne weiteres ausscheidet, sondern auch die Teilnahme an den wirtschaftlichen Sanktionen schließt nicht immer eine Verletzung der Neutralitätspflichten ein.

Die Durchführung bestimmter Sanktionsmaßnahmen ist indessen mit einem neutralen Verhalten nicht vereinbar. Wir gelangen somit zu der Folgerung, daß die Völkerbundsatzung in Art. 16 insoweit auf das Institut der Neutralität einwirkt. Die Neutralität ist aber dadurch nicht aufgehoben, sondern nur bestimmte Pflichten der Neutralität sind durch die besondere Ermächtigungsnorm, die die Völkerbundsatzung bildet, verringert. Diese Aenderung des Inhalts der Neutralität hat freilich nur für die Bundesmitglieder Bedeutung. Schließlich kann die Durchführung bestimmter Sanktionsmaßnahmen zu dem Kriegszustand überleiten, wodurch ein neutrales Verhalten der an ihnen beteiligten Bundesmitglieder entfällt.

In diesem Zusammenhang gelangen wir zu der Untersuchung eines anderen Problems, dessen Beantwortung für die Frage der Einwirkung der Sanktionsbestimmungen auf die Neutralität der Bundesmitglieder von Bedeutung ist. Sind die Sanktionsmaßnahmen des Art. 16 VBS. als Repressalien aufzufassen?[104]) Die Folgen, die sich für die Neutralität aus einer Bejahung dieser Frage ergeben, sind offensichtlich: In diesem Falle wäre eine Einwirkung der Sanktionen auf die Neutralität überhaupt nicht gegeben. Allein der repressive Charakter der Sanktionen ist abzulehnen. Zu dieser Stellungnahme gelangen wir auf Grund folgender Erwägungen. Die Kernfrage, die wir uns vorzulegen haben, ist: Bildet der Völkerbund eine konkrete

[104]) Vergl. auch Schoen in „Die rechtliche Natur der Völkerbundssanktionen" in Niemeyers Zeitschrift für Internationales Recht. 51. Band. 3.—4. Heft. S. 271 ff., S. 277 ff.

Rechtsordnung, der sich die Mitgliedstaaten in der Weise unterstellt haben, daß jede künftige Handlung, welche das innere Gleichgewicht dieser Rechtsordnung stören könnte, nicht von dem einseitigen Standpunkt eines Bundesmitglieds gewertet wird, sondern allein von dem Standpunkt der Gesamtheit der in dem Bund vereinigten Staaten? Ist letzteres der Fall, so kann es sich bei den Sanktionen in keinem Falle mehr um Krieg im bisherigen Sinne handeln. Dann stellen die Sanktionen repressive Maßnahmen dar zugunsten des inneren Gleichgewichts des Bundes. Eine solche Unterordnung der einzelnen Bundesmitglieder ist aber, wie die vorangegangenen Erörterungen zeigen, in der Satzung nicht vorgesehen. Die Völkerbundsatzung enthält keine Garantie der Anwendung der Sanktionen. Aus diesen Gründen scheint es uns geboten, den repressiven Charakter der Sanktionsmaßnahmen zu verneinen. Wir bleiben bei dem oben gewonnenen Ergebnis, daß die Völkerbundsatzung in Art. 16 VBS. in manchen Fällen auf die Neutralität der Bundesmitglieder einwirkt, daß aber die Neutralität dadurch nicht aufgehoben ist, sondern nur bestimmte neutrale Pflichten verringert sind. Somit ist der Inhalt der Neutralität durch Art. 16 VBS. in gewisser Hinsicht geändert.

4. Kapitel.

Die bisherige Praxis der Sanktionen und die Neutralität der Bundesmitglieder.

Die erste Anwendung des Art. 16 VBS. ist in dem abessinisch-italienischen Krieg gegenüber Italien zu verzeichnen. Es ist dies nicht die erste Gelegenheit zur Anwendung der Sanktionsmaßnahmen gewesen! Bereits 1920 verlangte der litauische Vertreter aus Anlaß des Wilna-Streites ausdrücklich die Anwendung der Sanktionen gegen Polen. Aber sein Antrag drang nicht durch. Die Mitglieder des Völkerbundrats übergingen ihn stillschweigend. Die Aussichtslosigkeit wurde selbst dem Antragsteller Voldemaras klar, und er kam auf ihn nicht mehr zurück. Im Korfu-Fall stellte Politis als Vertreter Griechenlands das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 16 VBS. fest, verzichtete aber im Interesse der Aufrechterhaltung des Friedens auf einen entsprechenden Antrag. In dem Mandschurischen Konflikt wurde die Möglichkeit der Anwendung von Sanktionsmaßnahmen gegen Japan garnicht erwähnt.[105]) Im Chaco-Krieg schließlich hat der Völkerbund garnicht versucht, den Angreifer zu ermitteln. In dem gegenwärtigen Krieg zwischen Abessinien und Italien werden die militärischen Sanktionen garnicht und die wirtschaftlichen Sanktionen nur teilweise angewendet.

Allein trotz dieser dürftigen Ergebnisse der kollektiven Zusammenarbeit im Völkerbund ist es nicht unnütz, die bisherigen Erfahrun-

[105]) Es wurde angeführt, daß ein „zum Krieg schreiten" nicht vorläge.

gen der Sanktionsanwendung im abessinisch-italienischen Kriege im Hinblick auf die Neutralität der Bundesmitglieder zu betrachten und somit die Praxis mit den oben gewonnenen theoretischen Ergebnissen zu vergleichen. Dabei soll die Vorgeschichte der Sanktionen in einem kurzen Abriß erwähnt werden.

Der Sanktionsausschuß des Völkerbundes.

In seiner Resolution vom 17. April 1935[106]) ging der Völkerbundrat davon aus, daß eine einseitige Aufkündigung internationaler Verbindlichkeiten eine Gefahr bedeutet, welche die Existenz des Völkerbundes bedrohen kann.[107]) Aus diesem Grunde wurde ein Beschluß gefaßt, „daß eine solche Vertragsaufkündigung unter Vorbehalt der bereits in internationalen Vereinbarungen vorgesehenen Bestimmungen von seiten der Mitglieder des Völkerbundes und im Rahmen der Satzung zur Ergreifung aller geeigneten Maßnahmen führen muß, wenn es sich um Verbindlichkeiten handelt, durch die die Sicherheit der Völker und die Aufrechterhaltung des Friedens in Europa berührt wird".[108]) Ferner ernannte der Völkerbundrat die sogen. Dreizehner-Kommission. Ihre Aufgabe war es, „Maßnahmen vorzuschlagen, die der Völkerbundsatzung eine größere Wirksamkeit in der Organisation der kollektiven Sicherheit geben sollen, und insbesondere die wirtschaftlichen und finanziellen Maßnahmen zu bestimmen, die in dem Fall angewendet werden könnten, daß in Zukunft ein Staat, gleichviel ob Mitglied oder Nichtmitglied des Völkerbundes, durch einseitige Aufkündigung der internationalen Verpflichtungen den Frieden gefährden sollte.[109]) Dies war die Geburtsstunde des Sanktionsausschusses, der amtlich als die Dreizehner-Kommission bezeichnet wird. Schon bald erwies sich, daß diese Abgrenzung des Mandats des Sanktionsausschusses nicht ausreichte, um festzutellen, worin die eigentliche Aufgabe des Ausschusses läge. Dies zeigte sich insbesondere in der Einmütigkeit, mit der die Einsetzung von Unterausschüssen beschlossen wurde.

Frankreich nahm indessen sogleich die Initiative an sich und legte schon in der ersten Sitzung des Sanktionsausschusses eine Denkschrift[110]) vor, in der Weg und Ziel des Ausschusses aufgewiesen waren. Darin wurde die Errichtung eines Protokolls vorgeschlagen, durch welches die Signatare sich verpflichten, die vom Rat im Falle des einseitigen Rücktritts eines Staates von einem Vertrage erlassenen Empfehlungen zu befolgen. Ferner sollten sich die unterzeichneten Bundesmitglieder verpflichten, auf Grund einer jedesmal zu treffenden Verständigung diesem Staate gegenüber die Ausfuhr von Waffen,

[106]) S.D.N. 85e Session du Conseil, P.—V. du 16 avril 1935. J.O., S.D.N. 1935 S. 551—552.
[107]) a.a.O. III.
[108]) a.a.O.
[109]) a.a.O.
[110]) Vgl. „Die Tätigkeit des Völkerbundes". Mai 1935. S. 192 ff.

Kriegsmaterial und Rohstoffen jeglicher Art zu verbieten. Zugleich sollte festgestellt werden, daß der Völkerbundrat jene Empfehlungen auf Art. 11 VBS. stützen würde und daß hierbei die Stimme des betroffenen Staates nicht mitgezählt werden dürfte. Es ist hier nicht die Aufgabe, den französischen Vorschlag einer Würdigung zu unterziehen, obwohl dies in Anbetracht seines Inhalts, soweit er sich auf die Beseitigung der Einstimmigkeit bei der Anwendung des Art. 11 VBS. bezieht, sehr verlockend wäre, zumal Frankreich mit diesem Vorschlag offensichtlich höchst politische Ziele verfolgte.[111])

Der französische Vorschlag begegnete dem Widerspruch Englands und Hollands, die hauptsächlich forderten, daß eine Klärung des Begriffs der einseitigen Kündigung eines Vertrages zu erfolgen habe. Ferner wurde die Auffassung vertreten, daß ein neues Sanktionssystem auch die Verletzung außervertraglicher Verpflichtungen erfassen müßte. Im Ergebnis einigte sich der Sanktionsausschuß auf die Einsetzung eines juristischen, eines finanziellen und eines wirtschaftlichen Unterausschusses und beschloß seine Vertagung bis zum 24. Juli 1935.

Nachdem in der Folgezeit der Völkerbundrat vergeblich darum bemüht gewesen war, eine Schlichtung des abessinisch-italienischen Streitfalles herbeizuführen,[112]) und nachdem Anfang Oktober 1935 der Krieg zwischen den beiden Mächten ausgebrochen war, beauftragte der Rat am 5. Oktober einen Sechser-Ausschuß[113]) mit der Ausarbeitung eines Berichts, auf Grund dessen die Sanktionen des Art. 16 VBS. in Gang gesetzt werden sollten. Dieser Bericht[114]) enthielt eine Schilderung der Ereignisse in Ostafrika seit dem 2. Oktober 1935 und stellte weiterhin die Verpflichtungen fest, die den Bundesmitgliedern aus den Artt. 12, 13 und 15 VBS. erwachsen und schloß mit der Feststellung, daß „die italienische Regierung im Widerspruch zu den in Art. 12 VBS. übernommenen Verpflichtungen zum Krieg geschritten ist". Der Bericht wurde vom Völkerbundrat am 7. Oktober einstimmig mit Ausnahme der Stimme Italiens angenommen. Nunmehr stellte der Präsident (der Argentinier Ruiz Guinazu) fest,[115]) daß nach den Richtlinien, die der Völkerbund 1921 aufgestellt hat, die

[111]) Der Vorschlag erstrebt, wie uns scheint, nicht die Ausschaltung beider Parteien, was in einem Streitfall gemäß den Bestimmungen des Art. 15 Abs. 6 und 7 VBS. fast unbestritten ist, sondern nur einer von ihnen und zwar der eines einseitigen Rücktritts vom Vertrage beschuldigten.

[112]) In diese Zeit fällt die Tätigkeit des Fünfer-Ausschusses, der damit beauftragt war, „die Gesamtheit der abessinisch-italienischen Beziehungen zu prüfen, um eine friedliche Lösung zu finden". (In der Note des Ausschusses an die Vertreter Abessiniens und Italiens vom 18. September 1935. — J.O., S.D.N. 1935 S. 1621). Ferner die Tätigkeit des vom Völkerbundrat nach Scheitern des Fünfer-Ausschusses am 26. September eingesetzten Dreizehner-Ausschusses, der alle Ratsvertreter mit Ausnahme des italienischen Vertreters umfaßte und dessen Aufgabe es war, einen Bericht nach Art. 15 Abs. 4 VBS. auszuarbeiten (J.O., S.D.N. 1935 S. 1217 ff.).

[113]) J.O., S.D.N. 1935: 1209 ff., 1213.

[114]) J.O., S.D.N. 1935: 1214 ff., 1123 ff.

[115]) J.O., S.D.N. 1935: 1226.

Pflichten der Bundesmitglieder sich unmittelbar aus der Satzung ergeben. Sache des Völkerbundrats sei es, für die Uebereinstimmung der zu ergreifenden Maßnahmen zu sorgen. Es empfehle sich jedoch, die Völkerbundversammlung zur Mitwirkung heranzuziehen.

Aus diesem Entwicklungsstadium der Anwendung des Art. 16 VBS. läßt sich die Feststellung entnehmen, daß das angewandte Verfahren mehrmals mit dem Wortlaut des Art. 16 VBS. nicht übereinstimmt: Einmal ist in Art. 16 VBS. die Aufstellung eines Berichts nicht vorgesehen, wie der Sechser-Ausschuß ihn ausarbeitete. Ferner schreibt Art. 16 VBS. die Anrufung der Völkerbundversammlung nicht vor. Schließlich findet die Leitung der wirtschaftlichen Sanktionen durch den Völkerbundrat in Art. 16 VBS. keine Begründung. Aus rechtlichen Gründen ist indessen gegen das angewandte Verfahren nichts einzuwenden. Es läßt sich vollauf begründen, daß Art. 16 Abs. 1 VBS. allgemein von Pflichten des einzelnen Bundesmitglieds spricht und daß diese Pflichten am wirksamsten durch Vermittlung der Völkerbundversammlung zusammengefaßt werden können. Ferner ist es offenbar zweckmäßiger, wenn der Völkerbundrat mit der Versammlung als mit allen Bundesmitgliedern einzeln verhandelt.

Die Völkerbundversammlung, die sich am 28. September vertagt hatte, trat am 9. Oktober erneut zusammen. Der Präsident erklärte[116]), daß der Völkerbundrat weiterhin mit dem abessinisch-italienischen Streitfall befaßt bleibt und die Versammlung nicht an seine Stelle tritt. Daher könnte auch die Versammlung kein Verfahren nach Art. 15 Abs. 10 VBS. eröffnen. Es sollte den Mitgliedern nur Gelegenheit geboten werden, zu den Mitteilungen des Präsidenten des Völkerbundrats Stellung zu nehmen und an den zu ergreifenden Maßnahmen mitzuarbeiten. In der Debatte erklärten Oesterreich und Ungarn, denen sich später Albanien anschloß, daß sie sich mit Rücksicht auf ihre politischen Abmachungen, die sie mit Italien verbinden, nicht an den Sanktionen beteiligen können.[118]) Der schweizerische Vertreter betonte, daß die Schweiz ihre Pflichten erfülle, aber von einer Teilnahme an Maßnahmen, die zu einer Gefährdung ihrer Neutralität führen könnten, absehen werde. Nach weiterer Aussprache wurde die vom Präsidenten eingebrachte Entschließung, die die Aufforderung an die Bundesmitglieder enthielt, einen Koordinationsausschuß zu bilden, zur Diskussion gestellt.[119]) Der Präsident erklärte hierbei, daß es sich mehr um eine Einladung, die an die Mitglieder gerichtet würde, als um eine Entschließung handele. Nachdem der italienische Vertreter[120]) festgestellt hatte, daß dieser

---

[116]) Actes XVI Ass. Pl. (Journal Officiel, S.D.N., suppl. spec. Nr. 138 S. 98 ff.).

[117]) a.a.O. S. 101.

[118]) Dabei ist es interessant, daß kein Widerspruch erhoben wurde, daß die betreffenden Bundesmitglieder sich von der Teilnahme an Sanktionen fernhalten unter Berufung auf politische Bindungen.

[119]) a.a.O. S. 109 ff.

[120]) a.a.O. S. 113.

Ausschuß nicht als Völkerbundsorgan angesehen, sondern nur als eine auf ihre eigene Verantwortung handelnde Konferenz von Staaten betrachtet werden dürfe[121]), wurde der Vorschlag einstimmig mit Ausnahme der Stimme Italiens und bei Stimmenthaltung von Oesterreich und Ungarn angenommen.[122]) Die Völkerbundversammlung vertagte sich nunmehr.

In den neugebildeten Koordinationsausschuß (Sanktionskonferenz), der amtlich als Konferenz der Mitgliedstaaten des Völkerbundes für die Anwendung des Art. 16 VBS. bezeichnet wird, hatten alle Bundesmitglieder außer Italien einen Vertreter entsandt. Indessen hatte der Ausschuß keinerlei formellen Befugnisse, so daß kein Bundesmitglied durch die Beschlüsse gebunden wurde. Dieser Koordinationsausschuß setzte nunmehr einen Arbeitsausschuß ein, der aus 17, später aus 18 Mitgliedern bestand.[123]) Als Untergliederung des Gremiums bestanden wiederum mehrere Ausschüsse.

Der Koordinationsausschuß nahm am 11. und 14. Oktober die ersten Vorschläge seines Arbeitsausschusses an. Hierin handelt es sich um ein Waffenausfuhrverbot gegen Italien unter Aufhebung der bestehenden Ausfuhrverbote gegen Abessinien und um eine Kreditsperre gegen Italien. Am 19. Oktober wurde die Verbotsliste auf bestimmte Gegenstände und kriegswichtige Mineralien[124]) erweitert. Weiterhin wurde ein Vorschlag des Arbeitsausschusses angenommen, der das Verbot jeglicher Einfuhr italienischer Waren betraf. Schließlich fand ein Vorschlag auf Schadloshaltung („Organisierung der gegenseitigen Unterstützung") der durch die wirtschaftlichen Maßnahmen gegen Italien gefährdeten Bundesmitglieder Annahme, in dem eine entsprechende Aufforderung an die Regierungen gerichtet wurde. Die Durchführung des Einfuhrverbots italienischer Waren sowie die des am 19. Oktober erweiterten Ausfuhrverbots nach Italien wurde jedoch bis zum 31. Oktober hinausgeschoben. Mit der Ausarbeitung dieser Vorschläge[125]) betrachtete der Arbeitsausschuß, wie sein Präsident feststellte, den ersten Abschnitt seiner Arbeit und der des Koordinationsausschusses als beendet. Letzterer faßte indessen am 19. Oktober eine Entschließung, in der der Achtzehner-Ausschuß (Arbeitsausschuß) aufgefordert wird, „weiter zu tagen, um die Durchführung der den Regierungen bereits unterbreiteten Vorschläge zu beobachten und dem Koordinationsausschuß oder den darin vertretenen Regierungen die ihm zweckmäßig erscheinenden neuen Vorschläge einzureichen. Zu diesem Zweck soll der Achtzehner-Ausschuß die fachlichen und anderen Unterausschüsse bilden, die er für zweckmäßig

---

[121]) was dazu führte, daß der ursprüngliche Text der Formel anstelle der Worte „die Versammlung ladet ein" umgeändert wurde in „die Versammlung spricht den Wunsch aus".

[122]) a.a.O. S. 113—114.

[123]) J.O., S.D.N. suppl. spec. Nr. 145 S. 13.

[124]) z. B. Aluminium, Eisenerz, Nickel, Wolfram usw.

[125]) S.D.N., suppl. spec. Nr. 145 S. 14 ff.

hält, und zwar aus Mitgliedern des Achtzehner-Ausschusses oder des Koordinationsausschusses."[126])

In einer Tagung vom 31. Oktober bis 2. November beschloß der Koordinationsausschuß, die Sanktionsvorschläge Nr. 3 und 4, d. h. das Verbot der Einfuhr italienischer Waren und das Embargo auf die Ausfuhr nach Italien mit dem 18. November in Kraft zu setzen.[127]) Am 18. November begannen dann die erweiterten Maßnahmen gegen Italien.

Im folgenden ist die Frage zu behandeln, ob die von den Bundesmitgliedern ergriffenen Sanktionsmaßnahmen gegen Italien mit der Neutralität der Bundesmitglieder vereinbar sind. Dabei ist davon auszugehen, ob sie eine Verletzung der Neutralitätspflichten enthalten.

Zunächst ist festzustellen, daß die Verletzung der Bestimmungen 12, 13 und 15 VBS. durch ein Bundesmitglied, in diesem Fall durch Italien, wie der Völkerbundrat am 7. Oktober feststellte[128]), nicht den Kriegszustand zwischen dem vertragsbrüchigen Staat und den übrigen Bundesmitgliedern herbeiführt. Die Verletzung stellt nur eine Kriegshandlung dar.

Die einzelnen von den Mitgliedern des Völkerbundes durchgeführten Sanktionsmaßnahmen sind: Waffenausfuhrverbot gegen Italien; Kreditsperre; Ausfuhrverbot von bestimmten Erzeugnissen und Mineralien sowie aus ihnen gewonnenen Erzeugnissen; schließlich Einfuhrverbot gegenüber italienischen Waren. Das Waffenausfuhrverbot gegen Italien wird später zur Erörterung kommen. Was die drei anderen Gruppen von Sanktionsmaßnahmen betrifft, so ist ihre Durchführung unserer Auffassung nach mit den Neutralitätspflichten vereinbar. Die bereits erwähnte fünfte Haager Konvention schreibt nicht vor, daß die wirtschaftliche Gleichbehandlung der Kriegführenden durch die neutralen Staaten zu den Neutralitätspflichten gehört. Daher muß es den Neutralen gestattet sein, die angeführten wirtschaftlichen Maßnahmen einseitig gegen Italien zu ergreifen, ohne ihre neutrale Haltung zu verletzen. Das Motiv, durch welches die Bundesmitglieder zu den Maßnahmen veranlaßt werden, ist unerheblich und kann rechtlich nicht von Bedeutung sein. Mithin ist festzustellen, daß angesichts dieser Maßnahmen eine Vereinbarkeit mit der Neutralität der sie anwendenden Bundesmitglieder zu bejahen ist. Es hat sich nach unserer Kenntnis auch kein Staat gegen dieses Ergebnis ausgesprochen. Selbst Italien hat in seiner Note vom 11. November 1935 an die Sanktionsmächte, worin die italienische Regierung „schärfsten Widerspruch" gegen die Sanktionen erhebt, die Möglichkeit einer Neutralitätsverletzung bei der Anwendung dieser Sanktionen nicht erwähnt. Lediglich das von den Sanktionsmächten erlassene Einfuhrverbot italienischer Waren betrachtete die italienische Regierung als „mehr als eine wirtschaftliche Maßnahme". „Sie ist

[126]) Entschließung des Koordinationsausschusses vom 19. Oktober 1935 (J.O., S.D.N. suppl. spec. Nr. 145 S. 27).

[127]) J.O., S.D.N. suppl. spec. Nr. 146 S. 8.

[128]) Vgl. S. 59 der Darstellung.

ein wahrer Akt der Feindseligkeit, der die unvermeidlichen italienischen Gegenmaßnahmen voll rechtfertigt."[129]) Nach italienischer Ansicht bedeutet diese Maßnahme also ein Herausgehen aus der Neutralität. Wir vermögen uns aus den dargelegten Gründen dieser Auffassung nicht anzuschließen. Es kann im einzelnen auf die über die Bedeutung des Wirtschaftskrieges für die Neutralität gemachten Ausführungen verwiesen werden (vgl. S. 37 ff.).

Die erste Sanktionsmaßnahme betrifft das Waffenausfuhrverbot gegen Italien. Bei der Frage, ob diese Maßnahme mit der Neutralität der Bundesmitglieder vereinbar ist, ist gleichfalls die Haager Konvention heranzuziehen. Die Waffenausfuhr und -durchfuhr hat darin eine ausdrückliche Regelung gefunden, in der es heißt, daß beide Kriegführende auf diesem Gebiet gleichmäßig zu behandeln sind. Wenn also die Bundesmitglieder die Waffenausfuhr gegenüber Italien untersagen, so hätte die gleiche Anordnung gegenüber Abessinien erfolgen müssen. Dagegen hat aber der Koordinationsausschuß beschlossen, daß die Regierungen der Völkerbundsmitglieder „die Maßnahmen unverzüglich aufheben, die darauf abzielen, die Ausfuhr, Wiederausfuhr und Durchfuhr von Waffen, Munition und Kriegsgeräten nach Abessinien zu verbieten oder einzuschränken."[130]) Die Durchführung dieses Beschlusses bedeutet einen Verstoß gegen die Neutralitätspflichten, die die fünfte Haager Konvention den Staaten auferlegt. Denn hier wird den Mächten die Gleichbehandlung der Kriegführenden in jedem Falle vorgeschrieben. — Es fragt sich indessen, ob der Bundesbrecher in diesem Falle eine Neutralitätsverletzung behaupten kann. Im Vorangegangenen wurde bereits dargestellt, daß durch die Völkerbundsatzung eine Aenderung des Inhalts der Neutralität derart herbeigeführt worden ist, daß bestimmte Pflichten der Neutralität verringert sind. Diese Aenderung ist für alle Staaten verbindlich, die durch ihre Mitgliedschaft im Völkerbund die Rechtsordnung dieses Bundes anerkannt haben. Es gilt der Satz: lex posterior derogat priori. Damit hat der Bundesbrecher also keine rechtliche Handhabe, die von den Bundesmitgliedern — und nur von ihnen — gemäß Art. 16 VBS. ergriffenen Maßnahmen, die gegen die bisherigen neutralen Pflichten verstoßen, als Neutralitätsverletzung zu betrachten. Auf den abessinisch-italienischen Konflikt angewandt, bedeutet dies, daß Italien den Bundesmitgliedern gegenüber keine Neutralitätsverletzung behaupten kann.

5. Kapitel.

Die Neutralität und Art. 10 VBS.

Nachdem im vorigen Abschnitt die Neutralität im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den durch Art. 16 VBS. den Bundesmitgliedern

[129]) Ziff. VI der angeführten italienischen Note vom 11. November 1935.
[130]) Vorschlag Nr. 1 Ziffer 1 des Koordinationsausschusses.

auferlegten Pflichten untersucht wurde, soll nunmehr in die Untersuchung des Art. 10 VBS. bezüglich der gleichen Frage eingetreten werden. Art. 10 VBS. lautet:

„Die Bundesmitglieder verpflichten sich, die Unversehrtheit des Gebietes und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder zu achten und gegen jeden äußeren Angriff zu wahren. Im Falle eines Angriffs, der Bedrohung mit einem Angriff oder einer Angriffsgefahr nimmt der Rat auf die Mittel zur Durchführung dieser Verpflichtung Bedacht."

Diese Bestimmung gehört zu den schwierigsten und am meisten umstrittenen der Völkerbundsatzung.[131]) Es ist nicht Aufgabe dieser Darstellung, den Art. 10 VBS. im einzelnen einer rechtlichen Analyse zu unterziehen. Wir haben uns darauf zu beschränken, die Bedeutung dieses Artikels für die Neutralität der Bundesmitglieder zu untersuchen. Die Grundfrage, die sich hierbei erhebt, ist: Wird durch Art. 10 VBS. für die Bundesmitglieder eine rechtliche Pflicht begründet, im Falle der Verletzung dieser Bestimmung dem angegriffenen Staat beizustehen? Diese Frage wird hier verneint. Dafür spricht einmal die Entstehungsgeschichte des Art. 10 VBS. Der geistige Urheber der Völkerbundsatzung, Wilson, hat selbst erklärt, daß der Art. 10 VBS. nur eine moralische Verpflichtung enthält.[132]) Auch Adatci und de Visscher sind in ihrem bekannten Bericht vor dem Institut des Internationalen Rechts 1923 zu dem Ergebnis gekommen, daß „les sanctions à prendre contre une agression territoriale qui ne rentre pas dans les cas de rupture du Pacte visés à l'article 16 sont, dans l'ordre militaire comme dans l'ordre économique, simplement facultatives pour les membres de la Société".[133])

Unsere Auffassung wird durch die Auslegung erhärtet. Die Auslegung des Art. 10 VBS. kann in richtiger Weise nur in Zusammenhang mit den anderen Bestimmungen der Satzung erfolgen, die der Wahrung des Friedens dienen. Es ergibt sich daraus, daß die besonderen Verpflichtungen des Art. 16 VBS., d. h. die in dieser Bestimmung aufgestellten Pflichten für Gesamtaktionen des Völkerbundes nur in den Fällen zur Anwendung gelangen, die in Art. 16 VBS. aufgezählt sind. Sie erstrecken sich also nicht auf den Fall, daß der Völkerbund für die Unversehrtheit des Gebietes und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder eintritt.[134]) Es folgt hieraus, daß die Bundesmitglieder nicht verpflichtet sind, den angegriffenen Staat mit den in Art. 16 VBS. aufgeführten Mitteln zu unterstützen. Anderseits ist durch diese Bestimmung den Mitgliedern

[131]) Als Hauptwerke, die Art. 10 VBS. unter dem Gesichtspunkt der Neutralität betrachten, seien genannt: Gonsiorowski t. 22 271, 326 ff., 396 ff.; Rolin b. Munch 453 ff.; Schücking-Wehberg 449 ff.; Freytagh 124 ff.; Wehberg 73 ff.; Whitton 520 ff.; Politis 105—106, 108 Haase 117 ff.

[132]) J.O., S.D.N. 1923 suppl. spec. Nr. 14 S. 12.

[133]) Annuaire de l'Institut 1923 S. 23.

[134]) Ebenso Cohn 161.

die Unterlassung jedes gewaltsamen Eingriffs in den territorialen und politischen status quo der Mitglieder zur Pflicht gemacht.

Zu dem gleichen Ergebnis bezüglich einer Beistandspflicht der Bundesmitglieder im Falle der Verletzung des Art. 10 VBS. gelangen wir auf folgendem Wege: Jeder Krieg besteht in einem Angriff auf feindliches Gebiet, zumindest bedeutet er immer eine Nichtachtung der bestehenden politischen Unabhängigkeit des Bundesmitglieds. Nach der Völkerbundsatzung sind indessen bestimmte Kriege toleriert. Es würde also eine Kollision der Satzungsbestimmungen in sich bedeuten, wollte man bei einer Verletzung des Art. 10 VBS. in jedem Falle die Anwendung der Maßnahmen des Art. 16 VBS. zur Pflicht machen. Das kriegführende Bundesmitglied würde danach in einem Krieg Sanktionen zu gewärtigen haben, den zu führen es nach der Satzung vollauf berechtigt ist.

Der Völkerbund hat im Falle eines Angriffs, der Bedrohung mit einem Angriff oder einer Angriffsgefahr lediglich Bedacht zu nehmen auf die Mittel zur Durchführung der von den Bundesmitgliedern übernommenen Verpflichtung. Er hat nur Ratschläge zu erteilen, keine Befehle. Es ist daher für die Staaten keine Pflicht begründet, einzeln zu intervenieren. Man muß somit annehmen, daß aus Art. 10 VBS. den Bundesmitgliedern keine besondere Bindung erwächst. „Es handelt sich bei Art. 10, wenn er überhaupt Pflichten über Art. 12 hinaus begründen wollte, nur um die Regelung jener Intervention, die die Mächte bei gewaltsamen Gebietsverschiebungen immer versucht haben."[135])

Die erste, zweite, dritte und vierte Völkerbundversammlung hat versucht, eine Auslegung des Art. 10 VBS. vorzunehmen. Die von der vierten Völkerbundversammlung vorgebrachte Resolution[136]), die infolge des Widerspruchs Persiens zwar nicht zur Annahme gekommen ist, kann als die vom Völkerbund vertretene Ansicht über die Interpretation des Art. 10 VBS. angesehen werden. In der Resolution heißt es: „Es entspricht dem Geist des Art. 10, daß der Rat in dem Fall, da er die Anwendung militärischer Maßnahmen infolge eines Angriffs, der Gefahr eines Angriffs oder einer Angriffsdrohung empfehlen zu müssen glaubt, der geographischen Lage und den besonderen Verhältnissen eines jeden Staates Rechnung trägt.

Es ist Sache der verfassungsmäßigen Instanzen eines jeden Mitglieds, im Hinblick auf die Verpflichtung, die territoriale Unversehrtheit und die bestehende politische Unabhängigkeit der Völkerbundmitglieder aufrechtzuerhalten, zu beurteilen, in welchem Maße jeder Mitgliedstaat gehalten ist, die Erfüllung der genannten Verpflichtung mit seinen militärischen Streitkräften zu sichern.

Indessen soll der Empfehlung des Völkerbundrats die größte Bedeutung beigemessen werden; sie soll von allen Völkerbundmitgliedern

---

[135]) Botschaft 557.

[136]) Actes IV Ass. Pl. S. 75 ff. (in Uebersetzung von Schücking-Wehberg S. 455).

im Bestreben, ihren Verpflichtungen nach Treu und Glauben nachzukommen, geprüft werden."

Anläßlich der Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund 1926 ist diese Auslegung des Art. 10 VBS. von den Großmächten erneut bestätigt worden.

In der gleichen Richtung hat sich das Institut für Internationales Recht auf seiner BrüsselerTagung im August 1923 zu der Auslegung des Art. 10 VBS. geäußert.[137]) Allein die jeweiligen Ergebnisse können keinen Anlaß zur Aenderung der oben vertretenen Auffassung geben. Es mag sein, daß Art. 10 VBS. den Charakter einer Garantie besitzt, aber diese Garantie umfaßt Verpflichtungen, die keine Rechtspflichten, sondern nur moralische Pflichten darstellen. Dieses Ergebnis bezüglich einer Beistandspflicht der Bundesmitglieder bei einer Verletzung des Art. 10 VBS. wird durch die praktischen Erfahrungen bestätigt, z. B. im Falle Memel.

Die Bedeutung des dargelegten Grundcharakters des Art. 10 VBS. für die Neutralität ist entscheidend: Da die durch Art. 10 VBS. den Bundesmitgliedern auferlegten Pflichten nur moralischer Art sind, so ist die Neutralität mit Art. 10 VBS. grundsätzlich vereinbar.

2. Abschnitt.

Neutralität im Falle der Nichtmitgliedschaft.

Nachdem im ersten Abschnitt die Neutralität untersucht wurde, wie sie sich nach dem Recht der Völkerbundsatzung für die Bundesmitglieder darstellt, soll nunmehr die Neutralität im Falle der Nichtmitgliedschaft behandelt werden. Die Frage, die hier auftaucht, ist einmal: Wie steht es auf Grund der in Art. 17 VBS. getroffenen Regelung mit der Neutralität der Bundesmitglieder im Falle eines Krieges zwischen einem Bundesmitglied und einem Nichtmitglied oder zwischen Nichtmitgliedern? Ferner ist zu erörtern, ob die Völkerbundsatzung die Nichtmitglieder Pflichten unterwirft, die auf ihre Neutralität einwirken.

1. Kapitel.

Die Neutralität der Bundesmitglieder und Art. 17 VBS.

Bei der Untersuchung der ersten Frage ist davon auszugehen, ob ein tolerierter oder ein verbotener Krieg vorliegt. Es wurde bereits dargestellt, daß die Völkerbundsatzung den Krieg nicht in allen Fällen

[137]) Annuaire de l'Institut XXX S. 383.

verbietet. Eine weitere Möglichkeit des Krieges ist dadurch gegeben, daß der Völkerbund nicht alle Staaten umfaßt. Aus der Non-Universalität ergibt sich die zweite Möglichkeit tolerierter Kriege. Die Frage erhebt sich, welche Folgen ein Krieg unter Nichtmitgliedern auf die Neutralität der Bundesmitglieder hat. Ein solcher Krieg ist toleriert; denn die Verpflichtungen der Völkerbundsatzung haben, wie später dargestellt wird, für die Nichtmitglieder keine bindende Wirkung. Die Mitglieder des Völkerbundes können also neutral bleiben. Nach Art. 17 Abs. 1 VBS. werden die Nichtmitglieder, zwischen denen eine Streitfrage besteht, zwar aufgefordert, sich für die Beilegung der Streitfrage den den Bundesmitgliedern obliegenden Verpflichtungen zu unterwerfen, und, wenn sie der Aufforderung Folge leisten, gelangen — unter Umständen mit Aenderungen — die Bestimmungen der Art. 12—16 VBS. zur Anwendung, aber die Nichtmitglieder sind nicht verpflichtet, sich diesem Verfahren zu unterwerfen. Wenn sie ohne vorheriges Verfahren Krieg führen, so hat der Völkerbundrat gemäß Art. 17 Abs. 4 VBS. die Möglichkeit, alle zur Vermeidung von Feindseligkeiten und zur Schlichtung des Streites geeigneten Maßnahmen zu ergreifen und Vorschläge zu machen. Etwaige Maßnahmen des Völkerbundes, die er auf Grund dieser Bestimmung ergreift, binden indessen die Bundesmitglieder nicht. Die auf Grund Art. 17 Abs. 4 VBS. vom Völkerbundrat zu ergreifenden Maßnahmen entsprechen denen des Art. 11 VBS.[138]) Die Bundesmitglieder werden daher zur Teilnahme nicht verpflichtet, es sei denn, daß sie dem Beschluß des Rates zugestimmt haben (vgl. S. 16 ff.). Sie können demnach die neutrale Haltung in vollem Umfang wahren.

Bei einem Streit zwischen einem Bundesmitglied und einem Nichtmitglied findet Art. 17 Abs. 1 VBS. in Verb. mit Abs. 3 Anwendung. Wenn das Nichtmitglied die Aufforderung des Rates ablehnt, und Krieg führt, finden die Bestimmungen des Art. 16 VBS. gegen das kriegführende Nichtmitglied Anwendung. Die Möglichkeit neutraler Haltung der unbeteiligten Bundesmitglieder ergibt sich in diesem Falle aus den Grundsätzen, die bezüglich der Frage der Neutralität der Mitglieder bei Anwendung des Art. 16 VBS. dargestellt wurden. Es kann auf sie verwiesen werden (vgl. S. 35 ff.). — Schreitet anderseits das Bundesmitglied zum Krieg, dann können die Bestimmungen des Art. 16 VBS. nicht zur Anwendung gelangen, da die Voraussetzungen des Art. 16 VBS. auf diesen Fall nicht zutreffen. Der Völkerbund kann hier gemäß Art. 11 VBS. eingreifen. Die Möglichkeit neutralen Verhaltens der unbeteiligten Bundesmitglieder ist die gleiche, wie sie im Falle der Anwendung des Art. 11 VBS. erörtert wurde.

Nun ist der Fall denkbar, daß an das Nichtmitglied keine Aufforderung ergehen kann, weil der Völkerbundrat keinen einstimmigen Beschluß zu fassen vermochte. Hier ist der Krieg toleriert. Die unbeteiligten Mitglieder können sich neutral verhalten.[139])

[138]) Schücking-Wehberg 644.
[139]) Gonsiorowski t. II 392; Whitton 491.

Ferner ist möglich, daß das Nichtmitglied zwar die Aufforderung des Rates ablehnt, sich aber bei dem Konflikt mit einem Bundesmitglied auf passiven Widerstand beschränkt. Nach unserer Anschauung kann das Bundesmitglied in diesem Fall Krieg führen, ohne den Ablauf von drei Monaten abzuwarten, denn die Innehaltung dieses Zeitraums setzt einen Ratsbericht voraus, der hier fehlt. Dieser Krieg ist toleriert, und die unbeteiligten Bundesmitglieder können neutral bleiben. Wenn das angegriffene Nichtmitglied gegen das Bundesmitglied nunmehr vorgeht, so ist darin keine Verletzung des Art. 17 Abs. 3 VBS. zu erblicken. Die Anwendung der Sanktionen bleibt also außer Betracht. Denn das Nichtmitglied befindet sich in Ausübung des Verteidigungsrechts, welches stets zulässig ist.[140]) Nach mehrfacher Ansicht trifft, wenn das aufgeforderte Nichtmitglied die Einladung abgelehnt hat, die Bundesmitglieder keine Pflicht, neutral zu bleiben.[141]) Sie könnten also auf Seiten des Bundesmitglieds in den Krieg eintreten. Dieses Recht soll aus der Weigerung des Nichtmitglieds hervorgehen, den Weg des friedlichen Verfahrens zu beschreiten. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Die Völkerbundsatzung kann für die Nichtmitglieder keine Pflichten begründen. Die Nichtinnehaltung der Bestimmungen seitens der Nichtmitglieder kann daher den unbeteiligten Bundesmitgliedern auch keine Rechte geben, die sich aus der Satzung herleiten.

Schließlich sind tolerierte Kriege in den Fällen vorhanden, in denen die Streitfrage den Charakter einer question domestique hat oder in denen es sich um einen Bürgerkrieg handelt. Beide Male können sich die unbeteiligten Bundesmitglieder neutral verhalten.

Als Ergebnis läßt sich feststellen, daß die Völkerbundsatzung in Art. 17 den unbeteiligten Bundesmitgliedern breiten Raum für die Neutralität läßt. Einmal gibt es eine große Anzahl von tolerierten Kriegen, sei es, daß sie infolge der Non-Universalität geführt werden können, sei es, daß ihre Zulässigkeit sich aus der Satzung ergibt, und ferner sind nicht alle Maßnahmen, die der Völkerbund gemäß Art. 17 VBS. im Falle eines verbotenen Krieges ergreift, für alle Bundesmitglieder verpflichtend.

Im folgenden ist zu untersuchen, ob für die Bundesmitglieder im Falle eines tolerierten Krieges eine Pflicht zur Neutralität besteht. Dabei gelten für die unbeteiligten Bundesmitglieder bezüglich der Pflicht zur Neutralität die gleichen Grundsätze, die im Falle eines tolerierten Krieges zwischen Bundesmitgliedern bestehen und im Vorangegangenen erörtert wurden. Denn das Nichtmitglied bezw. die Nichtmitglieder, die sich dem in Art. 17 VBS. vorgesehenen Verfahren unterwerfen, erhalten für diese Zeit die Stellung eines Mitglieds. Dies ist anzunehmen, da die Bestimmungen der Artt. 12 bis 16 VBS. gemäß Art. 17 Abs. 1 VBS. anzuwenden sind.

---

[140]) Whitton 492.
[141]) Cohn 192; Whitton 492.

2. Kapitel.

Die Wirkungen der Völkerbundsatzung auf die Nichtmitglieder.

Im folgenden ist zu erörtern, ob die Völkerbundsatzung auf die Neutralität der Nichtmitglieder einwirkt.

Es ist nur die Wiederholung einer feststehenden völkerrechtlichen Regel, wenn gesagt wird, daß durch Verträge nur diejenigen Staaten verpflichtet werden, die sie abschließen. An diesem Grundsatz, daß ein Vertragsabschluß für die nicht beteiligten Staaten keine rechtsverbindliche Wirkung hat, ändert sich auch dann nichts, wenn der völkerrechtliche Vertrag von sehr vielen und den politisch bedeutendsten Staaten abgeschlossen ist. Die von Politis[142]) vertretene Auffassung, daß die völkerrechtlichen Vertragsnormen, die unter Zustimmung der überwiegenden Mehrheit der Staaten zustandekommen, auch für die übrigen Staaten verbindlich sind, wenn sie sich auch an diese richten, ist abzulehnen. Diese Auffassung ist besonders eigenartig, als sie von einem Schriftsteller vertreten wird, der im übrigen mit nicht zu überbietender Emphase für die demokratische Freiheit der Völker einzutreten bestrebt ist! Das Recht der Völkerbundsatzung gilt für die Nichtmitglieder nicht. Es ist kein allgemeines, sondern partikuläres, auf einem Vertrag beruhendes und nur die Signatare bindendes Recht. Dieser Grundsatz ist auch vom Ständigen Internationalen Gerichtshof in dem finnländisch-russischen Streitfall um Ostkarelien am 23. Juli 1923 anerkannt worden. Der Gerichtshof erklärte sich in dem genannten Gutachten für unzuständig, über die Verpflichtungen Rußlands zu entscheiden, der finnländischen Bevölkerung Ostkareliens Autonomie zu gewähren, da Rußland durch die Völkerbundsatzung nicht gebunden sei . . .[143]) Für die Beziehungen zwischen den Mitgliedern und Nichtmitgliedern gilt dementsprechend allgemeines Völkerrecht und damit das allgemeine Neutralitätsrecht. Die Nichtmitglieder sind durch das Bestehen der Völkerbundsatzung in ihren bisherigen allgemeinen Rechten und Pflichten nicht berührt. An diesem Ergebnis kann auch Art. 17 VBS. nichts ändern, denn diese Bestimmung ist wie alle übrigen Artikel Vertragsrecht und hat somit nur für die Signatare Gültigkeit. Sie ist eine einseitige Erklärung, auf Grund deren die Nichtmitglieder nicht verpflichtet werden können. Für die Frage der Möglichkeit neutralen Verhaltens der Nichtmitglieder gelangen wir demnach zu dem Ergebnis, daß die Völkerbundsatzung an ihrer Neutralität nichts zu ändern vermag, sondern daß sich diese Frage wie bisher nach dem allgemeinen Völkerrecht entscheidet.

Nicht zu verkennen ist indessen die politische Bedeutung, die dem Art. 17 VBS. für die Nichtmitglieder zukommt. Er schwebt wie

---

[142]) Politis in Les nouvelles tendances 28 ff.
[143]) Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Recueil des avis consultatifs, sér. A/B Nr. 4 S. 27 ff.

eine Drohung über den Nichtmitgliedern, und diese werden sich im Falle der Anwendung dieser Bestimmung durch den Völkerbundrat zu überlegen haben, ob sie die politische Machtprobe mit dem Bund wagen können und wollen. Eine ähnliche politische Bedeutung, wie sie Art. 17 VBS. für die Nichtmitglieder hat, enthält die Monroe-Doktrin für die außeramerikanischen Staaten. Sie schafft für diese gleichfalls kein verbindliches Recht, durch das die anderen Staaten verpflichtet würden, Interventionen zu unterlassen, aber bei Vornahme bestimmter Maßnahmen gegen amerikanische Staaten werden die Mächte die Grundsätze der Monroe-Doktrin in das politische Kalkül miteinzustellen haben.

3. Abschnitt.

Die Sanktionen und die Nichtmitglieder.

Nachdem im Vorangegangenen die Völkerbundsatzung bezüglich ihrer Einwirkung auf die Neutralität der Bundesmitglieder untersucht und weiterhin ausgeführt wurde, daß die Völkerbundsatzung für die Nichtmitglieder keinerlei Verpflichtungen schaffen kann, und Art. 17 VBS. für die Nichtmitglieder nur von politischer Bedeutung ist, sollen nunmehr die Sanktionen des Art. 16 VBS. bezüglich der Neutralität der Nichtmitglieder erörtert werden. Die Frage ist hierbei, ob die Anwendung der Sanktionen seitens der Bundesmitglieder auf die Nichtmitglieder von Einfluß ist. Es wurde bereits dargestellt, daß die Völkerbundsatzung den Nichtmitgliedern keinerlei Pflichten auferlegen kann. Mithin bleiben die Nichtmitglieder völlig außerhalb jeder Teilnahme an einer Völkerbundsaktion. Sie sind in keinem Fall verpflichtet, an irgendwelchen seitens des Völkerbundes getroffenen Maßnahmen teilzunehmen. Es gelten für die Nichtmitglieder lediglich die allgemeinen Regeln des Völkerrechts. Diese Tatsache ist von großer Bedeutung für die Sanktionen. Einmal geht aus dieser Feststellung hervor, daß die Bundesmitglieder die Rechte der Nichtmitglieder bei Ausübung der Sanktionen zu berücksichtigen haben, oder sie laufen Gefahr, mit den Nichtmitgliedstaaten in Konflikte zu kommen; anderseits folgt daraus, daß die Lage sich für die Nichtmitglieder derart darstellt, als beständen keine Sanktionen. Die Nichtmitglieder werden sich zwar je nach ihrer geographischen Lage mit den von den Bundesmitgliedern getroffenen Maßnahmen zu befassen haben, wobei sich aber die Sanktionen lediglich als Tatsachen, z. B. Ausfuhrverbote, darstellen.

Die Lage würde allerdings anders sein, wenn die Paktverletzung automatisch den Kriegszustand zwischen den Bundesmitgliedern und dem vertragsbrüchigen Staat hervorriefe. In diesem Fall hätte für

die Nichtmitglieder das alte Neutralitätsrecht Geltung. Es wurde indessen bereits erörtert, daß die Paktverletzung nicht den Kriegszustand schafft. Art. 16 VBS. bestimmt nur, daß die Satzungsverletzung eine Kriegshandlung darstellt. Es herrscht also kein Kriegszustand zwischen dem Völkerbund und dem vertragsbrüchigen Staat, und somit besitzt die Anwendung der Sanktionen grundsätzlich keinen Kriegscharakter. Die Frage der Neutralität kann also hier garnicht auftauchen.

Die Bundesmitglieder haben die Rechte der Nichtmitglieder zu wahren. Diese Notwendigkeit schwächt das wirtschaftliche Sanktionssystem außerordentlich. Denn die wirtschaftlichen Maßnahmen können auf den vertragsbrüchigen Staat nur dann eine entscheidende Wirkung ausüben, wenn sie umfassend angewandt werden, wenn der vertragsbrüchige Staat völlig isoliert wird. Diese Erkenntnis hat die Urheber der Völkerbundsatzung zur Aufnahme der dritten Bestimmung der wirtschaftlichen Sanktionen bewogen, wonach alle Verbindungen zwischen den Staatsangehörigen des vertragsbrüchigen Staates und denen jedes anderen Staates, gleichviel ob Bundesmitglied oder nicht, abzuschneiden sind. Es war bereits erörtert, daß die Ausführung dieser Vorschrift sehr großen Schwierigkeiten begegnet. Denn die Bundesmitglieder würden den Kriegszustand zwischen sich selbst und dem vertragsbrüchigen Staat herbeiführen müssen, wollten sie die Bestimmung streng durchführen und demzufolge z. B. die Wirkungen der Blockade auch auf die Schiffe der Nichtmitgliedstaaten erstrecken. Diese Folge wäre für die Mitglieder untragbar, denn sie setzen damit ihre eigene Sicherheit aufs Spiel. Einmal würden derartige Maßnahmen dazu führen, daß die Bundesmitglieder ihre eigene Wirtschaft gefährdeten, und ferner können diese Maßnahmen auch auf den Widerstand der Nichtmitglieder stoßen. Der Völkerbund ist also nicht in der Lage, die wirtschaftlichen Sanktionen voll durchzuführen, wenn die Nichtmitgliedstaaten nicht von sich aus an den Sanktionen teilnehmen. Zu dem gleichen Ergebnis gelangte die Blockadekommission in ihrem bereits angeführten Bericht[144]), indem sie erklärte: „Tant que de grands pays exportateurs se trouvent en dehors de la Société, l'application intégrale de l'article 16 ne se heurterait pas seulement à de trés grands obstacles, mais pourrait mettre les Etats membres de la Société dans des situations fort difficiles". Die Nichtmitglieder sind in ihrer Entscheidung völlig frei. Sie haben das Recht, ihre Beziehungen zu den Bundesmitgliedern sowie zu dem vertragsbrüchigen Staat fortzusetzen, es sei denn, daß infolge der Anwendung bestimmter Sanktionsmaßnahmen der Kriegszustand herrscht. In diesem letzten Fall hätten die Nichtmitglieder sich nach den alten Neutralitätsregeln zu richten.

Um diese Schwäche, die dem Völkerbund infolge der Non-Universalität innewohnt und die die Wirksamkeit des gesamten Sank-

[144]) Vgl. Anm. 76 S. 43.

tionssystems in Frage stellt[145]), zu beseitigen, ist versucht worden, die Völkerbundsatzung so auszulegen, als begründe sie für die Nichtmitglieder gewisse Rechtspflichten zur Teilnahme an den Sanktionen.[146]) Politis führt hierzu aus: „La Société des Nations est un fait. Elle constitue une grande association formée et maintenue par les Etats participants dans la plénitude de leur légitime liberté. Les Etats tiers usent d'une liberté égale en n'y adhérant pas et en refusant d'être directement liés par son autorité. Mais ils ne saurraient ignorer son existence ni méconnaître les changements survenue dans la capacité de ses membres sans manquer au respect dû aux manifestations légitimes de leur liberté et sans prétendre donner à leur propre liberté la prépondérance sur la leur". Aus diesen Gründen, so meint Politis, müßten die Nichtmitglieder ihre unbeteiligte Haltung Korrekturen unterwerfen. Die Ausführungen von Politis sind vom rechtlichen Standpunkt aus betrachtet völlig willkürlich. Sie entbehren jeder rechtlichen Grundlage. Es liegt im Wesen einer jeden Abmachung, daß sie die Handlungsfreiheit der Signatare mit Rücksicht auf das Vertragsziel einengt. Dafür genießen die vertragschließenden Staaten in der Regel auch die Vorteile, die ein solcher Vertrag bietet. Die Einschränkung der Handlungsfreiheit findet also ihr Aequivalent. Aus diesen elementaren Gegebenheiten läßt sich indessen kein Anspruch denjenigen Staaten gegenüber herleiten, sich gleichfalls einer Einschränkung ihrer Freiheit zu unterwerfen, die garnicht Vertragsparteien sind. Wenn die Staaten, die diesen Vertrag nicht unterzeichnet haben, von der ihnen zustehenden Freiheit Gebrauch machen, so ist darin keine Rechtsverletzung zu erblicken, denn es bestehen in dieser Hinsicht garkeine Rechtsbeziehungen zwischen den am Vertrag beteiligten Staaten und den unbeteiligten Mächten, die sie verletzen können. Es liegt demnach auch keine unzulässige Manifestierung einer größeren Freiheit darin, daß die Nichtsignatare sich so verhalten, wie es nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts geboten ist. Daran ändert sich auch nichts, wenn das Vertragsziel alle Staaten interessiert, nämlich die Erhaltung des Friedens. Würde die Ansicht von Politis zutreffen, so müßte man umgekehrt sagen können, daß die am Vertrage unbeteiligten Staaten damit kundtun, nicht auch dem Frieden dienen zu wollen. Diese Folgerung beweist vollauf die Haltlosigkeit der von Politis vertretenen Auffassung.

Allein nicht nur aus dem Mangel einer für die Nichtmitglieder bestehenden Pflicht, an den Sanktionen teilzunehmen, ergibt sich die von uns vertretene Auffassung. Sie findet ihre Begründung in den Bestimmungen der Völkerbundsatzung selbst. Hiernach ist ausdrücklich gesagt, daß die Paktverletzung, die die Bundesmitglieder zur An-

[145]) „Now it is clear that in the economic field America's tremendous resources could weigh down any balance in to which they would be thrown." Mitrany S. 77.

[146]) Politis 120—124.

wendung der Sanktionen verpflichtet, automatisch keinen Kriegszustand hervorruft. Wenn es nun im Interesse des Völkerbundes liegt, die Beziehungen zwischen dem vertragsbrüchigen Staat und den Nichtmitgliedern zu unterbinden oder wenigstens nur im Rahmen der allgemeinen Neutralitätsregeln bestehen zu lassen, so hätte in der Völkerbundsatzung statt der „Kriegshandlung" lediglich der „Kriegszustand" fingiert zu werden brauchen oder — da es nun einmal nicht im ersteren Sinne geregelt ist, könnten die Bundesmitglieder den Kriegszustand durch Anwendung der entsprechenden Sanktionsmaßnahmen herbeiführen. In diesem Fall hätten sich die Nichtmitglieder an die Tatsachen zu halten. Aus der Unzulänglichkeit der Völkerbundsatzung kann aber den Nichtmitgliedern keine Last aufgebürdet werden! Aus einer Beteiligung an den Sanktionen kann den Nichtmitgliedern bisweilen eine schwere Gefahr für ihre eigene Wirtschaft erwachsen. In dieser Voraussicht haben die Urheber der Völkerbundsatzung die Unterstützungspflicht der Bundesmitglieder untereinander gemäß Art. 16 Abs. 3 VBS. eingeführt. Den Nichtmitgliedern verhilft indessen keine Macht zu einem Ausgleich etwaiger Einbußen. Nach alledem wird daran festgehalten, daß für die Nichtmitglieder keinerlei rechtliche Pflicht zur Teilnahme an den Sanktionen besteht. Wohl kann in manchen Fällen eine moralische Verpflichtung bestehen, die Beziehungen zu dem vertragsbrüchigen, angreifenden Staat einzuschränken und so auf eine baldige Wiederherstellung des Friedens hinzuwirken. Dies läßt sich am wirksamsten durch die Teilnahme an der von den Völkerbundsmitgliedern durchgeführten Aktion gegen den vertragsbrüchigen Staat erreichen. Eine solche Beteiligung, die in erster Linie in der Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen bestehen würde, wird aber erst nach der Feststellung geboten sein, daß das kriegführende Bundesmitglied zweifellos im Unrecht ist.[147])

Eine Beteiligung des Nichtmitglieds an den Sanktionen kann in manchen Fällen in seinem eigenen Interesse liegen, denn die Aufrechterhaltung der Beziehungen zu beiden Parteien wird den Nichtmitgliedern häufig beträchtlichen Schaden zufügen. Ferner bietet die Teilnahme an den Sanktionen den Nichtmitgliedern den Vorteil, ihre wirtschaftlichen Beziehungen zu den Bundesmitgliedern zu sichern. Was die Frage der Vereinbarkeit einer Beteiligung der Nichtmitglieder

[147]) Im Zuge dieser Entwicklung liegt die Erklärung, die Norman Davis für die Vereinigten Staaten am 22. Mai 1933 abgab. Der amerikanische Diplomat stellte hierin u. a. fest, daß die Vereinigten Staaten bereit seien, zur Vermeidung eines Konfliktes mit anderen Nationen darüber zu beraten, ob der Friede bedroht ist. „Wenn ferner gegebenenfalls die Staaten nach Beratung untereinander entscheiden, daß ein Staat sich einer Gefährdung des Friedens unter Verletzung seiner internationalen Verpflichtungen schuldig gemacht hat und Maßnahmen gegen den Vertragsbrecher anordnen, so würden wir uns, falls wir mit dem Urteil über den verantwortlichen und schuldigen Teil übereinstimmen, jeder Aktion enthalten, die geeignet wäre, die gemeinsamen Anstrengungen zu vereiteln, welche die Staaten zur Wiederherstellung des Friedens ergreifen" (zitiert nach Vanselow 144).

an den wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen mit der Beobachtung der Neutralitätspflichten betrifft, so kann auf die vorangegangenen Ausführungen verwiesen werden, die bei der Erörterung des Art. 16 VBS. zu dieser Frage gemacht wurden.

Gestützt auf alle diese Erwägungen können die Nichtmitglieder des Völkerbundes an den wirtschaftlichen Sanktionen teilnehmen; eine rechtliche Pflicht trifft sie indessen in keinem Fall. Sie sind vollauf berechtigt, die Beziehungen zu allen Kriegführenden aufrechtzuerhalten. Ihre Stellung wird also durch die Anwendung der Sanktionen seitens der Bundesmitglieder gegen einen vertragsbrüchigen Mitgliedstaat nicht berührt. Im Falle der Herbeiführung des Kriegszustandes zwischen den Bundesmitgliedern und dem vertragsbrüchigen Mitglied haben die Nichtmitglieder lediglich die allgemeinen Neutraltätsregeln zu beachten.

Unsere Auffassung findet sich bestätigt in der Stellungnahme des Arbeitsausschusses der Sanktionskonferenz (Koordinationsauschuß) vom 9. Oktober 1935, in dem die Möglichkeit einer Einwirkung auf die Nichtmitglieder erörtert wurde. Unter den Nichtmitgliedern kommen vorwiegend Brasilien, Deutschland, Japan und die Vereinigten Staaten in Betracht. Der Unterausschuß hatte auf Anregung Rumäniens beantragt, Maßnahmen zu ergreifen, die verhindern sollten, daß die Nichtmitglieder durch Ausdehnung ihres Handels Vorteile aus der Boykottierung Italiens durch die Bundesmitglieder ziehen. Der Arbeitsausschuß erklärte jedoch, daß es nicht Aufgabe der Sanktionskonferenz sei, Maßnahmen gegen die Nichtmitglieder zu ergreifen. Der Präsident beschränkte sich, nachdem er auf die entscheidende Bedeutung der Haltung der Nichtmitglieder für den Erfolg der Sanktionen hingewiesen hatte, auf die Feststellung, daß seiner Ansicht nach der moralische Gesichtspunkt maßgebend sein müsse. Auch die Nichtmitglieder seien am Triumph des Rechts über die Gewalt interessiert, und auch sie hätten den Kellogg-Pakt mitunterzeichnet. Es bestehe unter diesen Umständen eine Interessengemeinschaft auch mit ihnen. Er halte es daher für angebracht, daß nunmehr mit ihnen Fühlung genommen werde und schlage vor, ihnen (den Nichtmitgliedern) das gesamte auf den Streitfall bezügliche Material zu übersenden und so den Boden für gemeinsame Besprechungen zu schaffen.

Aus dieser vorsichtigen Anregung, die offensichtlich auf eine Veranlassung der Nichtmitglieder zur Beteiligung an den Sanktionsmaßnahmen abzielt, und die auch in dem Schreiben des Präsidenten vom 21. Oktober 1935 verwirklicht wurde[148]), geht eindeutig hervor, daß von einer irgendwie gearteten Rechtspflicht der Nichtmitglieder zur Beteiligung an den Sanktionen keine Rede sein kann. Die Nichtmitglieder haben es auch vorgezogen, von der Anregung keinen Gebrauch zu machen. So hat der Führer und Reichskanzler in seiner Rede vor dem Deutschen Reichstag am 15. September 1935 in aller Deutlichkeit erklärt, daß Deutschland nicht wünsche, in irgendeiner

[148]) J.O., S.D.N. suppl. spec. Nr. 145, S. 27.

Weise in den abessinisch-italienischen Streitfall hineingezogen zu werden. Japan und Brasilien haben sich in ähnlicher Weise ausgesprochen. Die Haltung der Vereinigten Staaten wird wegen ihrer Besonderheit im Zusammenhang mit der Erörterung der amerikanischen Neutralitätsgesetzgebung dargestellt werden.

Im Vorangegangenen wurde untersucht, ob die Anwendung der Sanktionen seitens der Bundesmitglieder das Verhalten der Nichtmitglieder beeinflussen kann. Es wurde dargestellt, daß eine rechtliche Teilnahmepflicht der Nichtmitglieder in keiner Weise besteht. Sie können sich völlig frei sowohl den Bundesmitgliedern als auch dem vertragsbrüchgen Staat gegenüber verhalten. Da bei der Anwendung der Sanktionen zwischen dem Völkerbund und dem Bundesbrecher grundsätzlich kein Kriegszustand herrscht, so taucht die Neutralitätsfrage hier garnicht auf. Wenn aber die Sanktionen zu einem Kriegszustand führen, z. B. wenn die Bundesmitglieder die Blockade in absoluter Form durchführen, dann gelten für die Nichtmitglieder die allgemeinen Neutralitätsregeln gegenüber den Kriegführenden. Diese Darstellung ist indessen einseitig, denn sie wurde ausschließlich unter dem Blickpunkt der Völkerbundsatzung durchgeführt. Für die Nichtmitglieder ist aber das Recht des Genfer Statuts ganz unverbindlich. Die Entscheidung, ob die Anwendung der Sanktionen den Kriegszustand zwischen den Bundesmitgliedern und dem vertragsbrüchigen Staat herbeiführt oder nicht, wird daher von den Nichtmitgliedern nicht auf Grund des Satzungsrechts getroffen, sondern nach ihrem Ermessen unter Beachtung der allgemeinen völkerrechtlichen Regeln. Daher können die Nichtmitglieder den Standpunkt vertreten, daß jede Anwendung von Sanktionen Krieg ist und danach ihr Verhalten den Kriegsparteien gegenüber einrichten. Es fragt sich indessen, ob ein solcher Standpunkt rechtlich begründet ist. Die hier aufgeworfene Frage kann nur nach allgemeinem Völkerrecht, insbesondere nach der bisherigen Neutralitätsanschauung entschieden werden. Denn mangels der Verbindlichkeit des Satzungsrechts und damit des Sanktionsrechts des Art. 16 VBS. ist das alte Recht für die Nichtmitglieder der einzige Bewertungsmaßstab, ob die Bundesmitglieder bei der Teilnahme an den Sanktionen ihre neutrale Haltung wahren. Wird dies bejaht, so ist die Annahme des Kriegszustandes zwischen den Bundesmitgliedern, die an den Sanktionen teilnehmen, und dem vertragsbrüchigen Staat unhaltbar. Wir werden die zur Erörterung stehende Frage, soweit sie ihre Beantwortung nicht bereits in den vorangegangenen Ausführungen über die Vereinbarkeit der Sanktionen mit neutraler Haltung gefunden hat, im Zusammenhang mit der Darstellung der jüngsten amerikanischen Neutralitätsbestrebungen untersuchen.

Dritter Teil.

Neutralität und Kellogg-Pakt.

Um die Einwirkungen des Kellogg-Paktes auf die Neutralität festzustellen, ist zunächst der Inhalt und die Bedeutung des Paktes im ganzen sowie in seinen einzelnen Bestimmungen aufzuzeigen. Bei der Beurteilung des Paktes wird vor allem sein moralischer Wert und seine Bedeutung als politisches Faktum hervorgehoben. Von einer Bewertung dieser Frage soll hier abgesehen werden. Unser Interesse wendet sich vielmehr der Untersuchung der im Kellogg-Pakt enthaltenen rechtlichen Verpflichtungen zu, denen zufolge die uns vorliegende Frage beantwortet wird.

1. Kapitel.

Die rechtliche Natur des Kellogg-Paktes.

Die den Signatarstaaten aus dem Kellogg-Pakt entstandenen Pflichten haben ihren Ursprung in der Vertragsnatur des Paktes. Dieser Charakter, der zwar von manchen Schriftstellern in Zweifel gezogen wird[1]), ergibt sich nicht allein aus dem Wortlaut[2]) und der Form, in welcher der Pakt abgeschlossen wurde, sondern auch aus der Entstehungsgeschichte und den vorangegangenen Verhandlungen. Es handelt sich also nicht um eine bloße Kundgebung der Staaten, in welcher der Idee des Weltfriedens Ausdruck gegeben werden sollte, sondern um einen völkerrechtlichen Vertrag.

Der Kellogg-Pakt ist entstanden aus dem „Entwurf eines ewigen Freundschaftsvertrages zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten".[3]) Bei einem Vergleich dieses ersten Vertragsentwurfs mit

[1]) Bilfinger (in Ztschr. f. Ausl. Oeffentl. Recht Bd. I. 1 (1929) S. 72) kommt wegen des Mangels jeder Verfahrensinstitution zur Auffassung, daß der Kellogg-Pakt nur eine programmatische Deklaration sei. „Die Kriegsächtung als solche betrifft ein ausschließlich existentielles Thema. Der in den Begleitnoten betonte Vorbehalt des Verteidigungskrieges wird schon durch die Fassung des ersten Absatzes gedeckt. Die Bestimmung, daß die Streiterledigung durch friedliche Mittel erstrebt werden solle, entbehrt jeder Andeutung eines diesem Zwecke dienenden Verfahrens. Das Ganze ist eine programatische Deklaration, welche das für politische Rechtsnormen erforderliche Mindestmaß rechtlicher Bindung nicht enthält.

[2]) Art. 3 Abs. 1 KP.: „Der Vertrag . . . soll zwischen ihnen in Kraft treten, . . .".

[3]) Französischer Entwurf vom Juni 1927 (zitiert und übersetzt nach „Materialien zum Kriesgächtungspakt", S. 9. Herausgeg. v. Auswärtigen Amt.)

dem späteren Kellogg-Pakt läßt sich feststellen, daß die endgültige Fassung beinahe die gleiche Formulierung aufweist wie der französische Entwurf. Eine Abweichung liegt nur darin, daß der französische Entwurf als bilateraler Vertrag gedacht war, abzuschließen zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten, während die amerikanische Regierung die Umgestaltung von einem bilateralen zu einem multilateralen Vertrag anstrebte und erreichte. Diese Umgestaltung hat indessen auf die Form des Paktes keinen Einfluß.

Die Vertragsnatur des Kellogg-Paktes läßt sich ferner aus den vorangegangenen Verhandlungen entnehmen, in deren Verlauf alle Staaten die Frage der Vereinbarkeit des Paktes mit den aus der Völkerbundsatzung oder dem Locarno-Pakt erwachsenen Verpflichtungen untersuchten — eine Maßnahme, die bei einem reinen Kundgebungscharakter des Kellogg-Paktes überflüssig gewesen wäre.

2. Kapitel.

Der Inhalt des Kellogg-Paktes und sein Einfluß auf die Neutralität.

Für die rechtliche Bedeutung des Paktes ist zunächst sein Wortlaut maßgebend. Neben den drei Artikeln des Kellogg-Paktes kommt für die Untersuchung auch die Praeambel in Betracht, die zwar im allgemeinen keine Verbindlichkeit enthält, aber über den Geist eines Vertrages Auskunft gibt.

In Art. 1 KP. erklären die Vertragsstaaten, daß sie den Krieg als Mittel für die Lösung internationaler Streitfälle verurteilen und auf ihn als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten. Die Frage erhebt sich, ob durch den Kellogg-Pakt der Krieg als völkerrechtliches Institut aufgehoben ist, oder ob der im Pakt ausgesprochene Verzicht eine Aufhebung des Krieges nur in bestimmten Arten umfaßt. Hierzu ist zu erörtern, ob die Formulierung „Krieg als Werkzeug nationaler Politik" und nur „in ihren gegenseitigen Beziehungen" eine Einschränkung des Verzichts auf Krieg bedeutet. Es lassen sich zwei Wege beschreiten, um zur Beantwortung der Frage zu gelangen. Einmal kann die Tragweite der Formulierung „Krieg als Werkzeug nationaler Politik" rein begrifflich aus dem Begriffssinn der einzelnen Worte entwickelt werden. Diese Art der Auslegung birgt aber die Gefahr in sich, die wahre Bedeutung der Worte und damit die Tragweite der vertraglichen Abmachungen zu verkennen, da die Begriffe, von verschiedenen Staaten angewandt, häufig einen anderen Inhalt haben.[4]) Ferner kann die Bedeutung dieser Worte aus ihrem Vorkommen in den vorangegangenen Verhandlungen und den hierin zum Ausdruck kommenden Vorstellungen der Vertragsparteien entnommen werden. Wir folgen der

[4]) Man denke nur an die ganz verschiedene Bedeutung des Wortes „national" allein im Deutschen und Französischen.

zweiten Methode, da sie die größere Gewähr zur richtigen, d. h. von den Vertragsstaaten gewollten Auslegung bietet.

Der Ausdruck „war as an instrument of national policy" findet sich zuerst in dem französischen Entwurf eines ewigen Freundschaftsvertrages zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten vom 20. Juni 1927.[5]) In der französischen Note vom 26. März 1928[6]) wird er dann umschrieben „comme moyen d'action de leur politique personnelle, spontanée et indépendante". Eine nähere Präzisierung erfährt der Ausdruck in dem französischen Gegenentwurf vom 20. April 1928[7]), in welchem festgestellt wird, daß der Verzicht auf Krieg als Werkzeug nationaler Politik ein Verzicht auf Krieg ist, „comme instrument d'une action politique personnelle, spontanée et indépendante dont ils prendraient l'initiative et non d'une action dans laquelle ils se trouveraient entrainés par l'application d'un traité tel que le Pacte de la Société des Nations ou tout autre traité enrégistré à la Société des Nations. Elles s'engagent dans ces termes à ne se livrer l'une contre l'autre à aucune attaque ou invasion". Bei der Unterzeichnung des Kellogg-Paktes am 27. August 1928 nimmt Briand in seiner Rede auf den Ausdruck Bezug, indem er erklärte: „Das hervorstechendste Merkmal des Paktes ist, daß zum ersten Mal vor der ganzen Welt dem Kriege in seiner eigentlichsten und gefürchtetsten Form — dem zu selbstsüchtigen Zwecken willkürlich begonnenen Krieg — seine Rechtmäßigkeit genommen wird."

Da der Vertragstext selbst keine unmittelbare Bestimmung über die Bedeutung und Begrenzung dieses Ausdrucks enthält, kann seine Tragweite nur aus diesen Erklärungen mit einiger Sicherheit entnommen werden. Es ließe sich einwenden, daß diese Auslegung nur französischerseits vorgenommen ist und somit für die anderen Signatare keine Verbindlichkeit enthält. Da sie jedoch von den anderen Staaten unwidersprochen geblieben ist, muß eine stillschweigende Anerkennung dieser Auslegung durch die übrigen Signatare angenommen werden. Wir kommen daher zu dem Ergebnis, daß der Ausdruck eine Einschränkung des Verzichts auf Krieg enthält in der Weise, daß die Staaten im Kellogg-Pakt nur auf eine bestimmte Kategorie von Kriegen verzichtet haben, und zwar auf den Angriffskrieg. Wenn Cohn[8]) feststellt, daß der im Pakt enthaltene Ausdruck des Verzichts auf Krieg ohne rechtliche Wirkung auf den Kriegsverzicht sei, da die Formel „Krieg als Werkzeug nationaler Politik" dem deutschen Ausdruck „Staatenpolitik" entspreche, so beweisen die vorangegangenen Ausführungen den Irrtum seiner Auffassung.

Im Kellogg-Pakt verzichten die Vertragsparteien auf den Krieg als Werk nationaler Politik.[9]) Dagegen bleiben Verteidigungs-

[5]) Vgl. Anm. 3 S. 76.
[6]) Materialien S. 32.
[7]) Materialien S. 38.
[8]) Cohn in Ztsch. f. Völkerrecht. Bd. XV Heft 2, 1930 S. 174.
[9]) Shotwell in „L'esprit international" S. 490: „Toute la force port sur le mot national". — Ferner Miller 97.

kriege oder Kriege als Mittel internationaler Politik weiterhin erlaubt, z. B. Sanktionskriege, die auf Grund der Völkerbundsatzung geführt werden. Auch Kriege auf Grund der Monroe-Doktrin werden dem Kriegsverzicht nicht unterfallen, da sich nach amerikanischer Auffassung derartige Kriege nicht als Kriege rein nationaler Politik darstellen. Ueberdies ist nach Ansicht Fenwicks[10]) die Monroe-Doktrin in jedem von Amerika geschlossenen Vertrag stillschweigend als enthalten zu betrachten.

Es fragt sich nunmehr, ob der im Kellogg-Pakt auf die „gegenseitigen Beziehungen" der Signatare beschränkte Kriegsverzicht eine weitere Einengung des Verzichts bedeutet. Der Ausdruck besagt, daß der Verzicht auf Krieg als rechtlich verbindliche Bestimmung nur den Staaten gegenüber gilt, die Signatare des Paktes sind. Für die Beziehungen zu anderen Staaten, die den Pakt nicht unterzeichnet haben, bleibt der Verzicht wirkungslos. Hier gilt der Krieg wie bisher als rechtlich erlaubtes Werkzeug nationaler Politik. Praktisch kommt dieser Einschränkung indessen kaum eine Bedeutung zu, da fast alle Staaten der Welt — darunter alle Großmächte — dem Kellogg-Pakt beigetreten sind.

Für die Frage der Neutralität ergibt sich aus dieser Untersuchung, daß der Kellogg-Pakt die Neutralität als völkerrechtliches Institut nicht aufgehoben hat, denn der Krieg ist grundsätzlich nicht beseitigt. Wäre durch den Pakt der Krieg außerhalb der Rechtsordnung gestellt worden, so wäre die Neutralität begrifflich nicht mehr möglich. Der Krieg könnte in diesem Falle keine rechtlichen Wirkungen mehr hervorrufen. Er wäre nur noch ein rein tatsächlicher Zustand ohne Rechtswirkungen. Die Voraussetzung der Neutralität wäre also entfallen. Denn wenn kein Krieg im Rechtssinn geführt wird, kann von Neutralität nicht die Rede sein. Der Krieg ist jedoch nach dem klaren Wortlaut des Paktes nicht außerhalb der Rechtsordnung gestellt, sondern die Signatare haben nur auf eine bestimmte Kategorie der Kriege verzichtet.

Innerhalb der Kategorie von Kriegen, auf die die Vertragsstaaten verzichtet haben, ist allerdings die Neutralität begrifflich unmöglich, denn diese Kriege sind keine Kriege im Rechtssinne, da auf sie verzichtet wurde. Die Frage der Neutralität taucht hier also nicht auf. Es fragt sich aber, ob diese logische Folgerung gezogen werden soll, da der Praxis damit keineswegs gedient ist. Denn angesichts solcher Kriege kann man nicht einfach sagen, daß diese Unternehmen keine Kriege seien. Einmal führte dies zu der Folge, daß das Kriegsrecht keine Geltung mehr besäße, was nicht erstrebenswert ist, und ferner hätten die unbeteiligten Staaten die Möglichkeit, ihre Beziehungen zu dem kriegführenden Staat in vollem Umfang aufrechtzuerhalten. Dies sind Folgen, die dem Sinn des Kellogg-Paktes völlig widersprechen.

---

[10]) Fenwick in American Journal of International Law, 1928 S. 828 (zitiert nach Wehberg in „Die Aechtung des Krieges". S. 112).

Daher wird es erforderlich sein, den Begriff des Verzichts auf Krieg nicht in dem Sinne zu verstehen, daß das kriegerische Unternehmen dadurch seinen Charakter als Krieg verliert. Es bleibt dennoch Krieg und ist als solcher zu betrachten. Für die Neutralität folgt aus diesen Erörterungen, daß sie sogar in den Fällen, in denen dem im Kellogg-Pakt ausgesprochenen Kriegsverzicht zuwider Krieg geführt wird, praktisch fortbesteht, und ebenso wie dieser Krieg sich nach den bestehenden Rechtsregeln abzuwickeln hat, das gleiche für die Neutralität gilt.

Nunmehr ist zu untersuchen, welche Folgen eine Verletzung des Kellogg-Paktes auf die Neutralität der Signatare ausübt.

In den Verhandlungen, die vor dem Abschluß des Kellogg-Paktes geführt wurden, hatte besonders die französische Regierung ein Interesse an einer Formulierung des Vertrages, die einen Widerspruch zwischen den Pflichten aus dem Kellogg-Pakt und anderen internationalen Verträgen, z. B. der Völkerbundsatzung, ausschloß. Um jedem Zweifel vorzubeugen, entschloß sich daher Kellogg zu der ausdrücklichen Aufnahme der Bestimmung, „daß jede Signatarmacht, die in Zukunft danach strebt, ihre nationalen Interessen dadurch zu fördern, daß sie zum Kriege schreitet, dadurch der Vorteile, die dieser Vertrag gewährt, verlustig erklärt werden sollte".[11]) Alle Staaten sind also im Falle der Vertragsverletzung von ihrer Verpflichtung, nicht zum Kriege zu schreiten, entbunden. Sie haben dem vertragsbrüchigen Staat gegenüber ihre volle Handlungsfreiheit wieder. Dieser Verlust des Rechtsschutzes ist die einzige „Sanktion" des Kellogg-Paktes, das einzige Mittel gegen den vertragsbrüchigen Staat, das der Pakt enthält. Es besteht für die Vertragsstaaten keine Verpflichtung zur Teilnahme an Sanktionen irgendwelcher Art. Nun in der negativen Art des Verlustes aller Vorteile aus dem Pakt für den Staat, der auf Grund nationaler Interessen zum Kriege schreitet, ist hier eine Sanktion aufgestellt.[12]) Die anderen Staaten sind bei einer Vertragsverletzung berechtigt, ihr Verhältnis zu dem vertragsbrüchigen Staat nach ihrem Ermessen zu gestalten. Sie können die Beziehungen zu ihm abbrechen und können gegen ihn Krieg führen. Der Kellogg-Pakt begründet aber für die anderen Vertragsmächte keine rechtliche Pflicht zu irgendeinem Handeln. Daraus folgt, daß die Vertragsstaaten das Recht haben, sich neutral zu verhalten. Inwieweit eine moralische Forderung den Signatarstaaten gegenüber zu erheben ist[13]), gegen den Paktbrecher einzuschreiten oder ihm wenigstens keine Unterstützung oder Hilfe zu gewähren, entzieht sich der Beurteilung in dieser Abhandlung.

---

[11]) Präambel zum Kellogg-Pakt Abs. 2.
[12]) Oppenheim 161.
[13]) Le Gall 113 ff.

3. Kapitel.

Die Auffassung von Politis über die Bedeutung des Paktes und die völkerrechtliche Wirklichkeit.

Trotz des klaren Wortlauts des Vertrages ist versucht worden, die Richtigkeit dieser Auslegung betreffs der Möglichkeit neutralen Verhaltens der anderen Signatarstaaten bei einer Vertragsverletzung anzuzweifeln.[14]) Es wird behauptet, der Kellogg-Pakt gebe den Signatarstaaten nicht die volle Handlungsfreiheit im Falle des Ausbruchs eines verbotenen Krieges, sondern lege ihnen rechtliche Pflichten auf, in bestimmter Weise zu handeln. Er führe somit zur Aufhebung der Neutralität; wenigstens aber könnten die Staaten nicht die bisherige neutrale Position beziehen. Die Auffassung wird damit begründet[15]), daß der Kellogg-Pakt die Signatarstaaten zu einer friedlichen Union (union pacifique) zusammenschließe, in der die Verpflichtung, nicht zum Kriege zu schreiten, nicht das Ziel, sondern lediglich das Mittel sei, um diese Union zu verwirklichen. Diese neuartige Auffassung über das Ziel des Kellogg-Paktes wird auf den Inhalt der Praeambel[16]) gestützt, in der es heißt, daß die vertragschließenden Staaten „überzeugt sind, daß die Zeit gekommen ist, einen offenen Verzicht auf den Krieg . . . auszusprechen, um die jetzt zwischen ihren Völkern bestehenden friedlichen und freundschaftlichen Beziehungen dauernd aufrechtzuerhalten". Diese Meinung ist aus verschiedenen Gründen abzulehnen. Zunächst wird geflissentlich übersehen, daß es sich im Kellogg-Pakt nicht um eine Verpflichtung (obligation) handelt, nicht zum Kriege zu schreiten, sondern um einen Verzicht (renonciation) auf Krieg. Damit entbehrt die von Politis aufgestellte Unterscheidung zwischen Mittel und Ziel ihrer Grundlage, denn der Verzicht auf Krieg bedeutet bereits begrifflich die Statuierung eines Ziels, woraus folgt, daß der Vertrag über dieses Ziel hinaus nicht noch ein anderes haben kann. Aber auch in der von Politis herangezogenen Wendung der Praeambel findet seine Auffassung keine Begründung. Einmal ist festzustellen, daß eine in der Vertragspraeambel befindliche Wendung niemals die eigentlichen Vertragsbestimmungen im Sinne einer Verschärfung erweitern kann. Ferner läßt sich die vorgetragene Auffassung aus der Formulierung selbst in keiner Weise entnehmen. Mit der Aufrechterhaltung der zwischen ihren Völkern bestehenden friedlichen und freundschaftlichen Beziehungen haben die Urheber des Kellogg-Paktes keine „union pacifique" gründen wollen, sondern diese Formulierung wurde auf den Antrag Frankreichs verwendet, damit das französische Vertragssystem durch den Kellogg-Pakt keine Einbuße an seiner Wirksamkeit erlitte. Daher spricht man im Kellogg-Pakt von der dauern-

---

[14]) Politis 134 ff.
[15]) Politis 134.
[16]) Praeambel zum Kellogg-Pakt Abs. 1.

den Aufrechterhaltung der b e s t e h e n d e n Beziehungen! Auf diese Wendung der Praeambel kann also die Auffassung über eine durch den Pakt angeblich geschaffene „union pacifique" nicht gestützt werden. Damit entbehrt die Meinung von Politis jeglicher Grundlage. Es kann mithin von einer rechtlichen Pflicht der Signatare des Kellogg-Paktes, gegen den vertragsbrüchigen Staat vorzugehen, keine Rede sein.

4. Kapitel.

Bestrebungen in den Vereinigten Staaten für die Anwendung des Kellogg-Paktes.

In den Vereinigten Staaten lassen sich zwar einzelne nicht unbedeutende Strömungen feststellen, die sich bei der Anwendung des Kellogg-Paktes nicht nur auf die negative Sanktion beschränken wollen, sondern ein Einschreiten gegen den vertragsbrüchigen Staat befürworten. So erklärte Senator Borah einige Zeit vor dem endgültigen Abschluß des Paktes in einem Interview in New-York-Times[17]): „Ein anderes wichtiges Ergebnis eines solchen Vertrages würde sein, daß die Vereinigten Staaten jede gemeinsame Aktion gegen eine Nation, die sich einer flagranten Verletzung dieses Kriegsächtungspaktes schuldig macht, unterstützen würden. Natürlich muß sich die Regierung der Vereinigten Staaten das Recht vorbehalten, zuerst einmal zu entscheiden, ob der Vertrag verletzt worden ist oder nicht, und zweitens, zu welchen Zwangsmaßnahmen sie sich verpflichtet fühlt. Aber es ist gänzlich undenkbar, daß unser Land müßig beiseitestehen würde, wenn ein vielseitiger Vertrag, den es unterzeichnet hat, von einem der anderen Unterzeichner in gröblicher Weise gebrochen würde . . . Natürlich würden wir uns bei einer solchen Krise mit den anderen Unterzeichnern beraten und ihr Urteil berücksichtigen. Aber wir sollten uns nicht im voraus binden, daß wir ihre Entscheidung annehmen, wenn sie unserer eigenen Auffassung zuwiderläuft". Auch andere amerikanische Politiker haben sich in der Folgezeit in gleicher Weise zu dem Kellogg-Pakt geäußert.[18]) Allein alle diese Wünsche und Hoffnungen scheinen mehr platonischer Art zu sein. Die Behandlung Japans durch die Vereinigten Staaten im Laufe der mandschurischen Unternehmung, die zweifellos mit dem Kellogg-Pakt unvereinbar ist, sowie die Haltung der Vereinigten Staaten angesichts des südamerikanischen Krieges zeigen mit eindringlicher Deutlichkeit, daß die Regierung von einer Verwirklichung der Hoffnungen Borah's noch weit entfernt ist. Die

[17]) New York Times vom 25. März 1928 (zit. nach Shotwell S. 224).

[18]) Vgl. die Aufzählung bei Politis 137—150; die Gegenströmungen, vgl. 159—165, wobei es auffallend ist, daß Politis trotz eingehender Beschäftigung mit der neuesten amerikanischen Entwicklung auf diesem Gebiet den Namen Warren's gar nicht erwähnt. — Ferner Spencer S. 293 ff., 297 ff.

Betrachtung der amerikanischen Politik in dem abessinisch-italienischen Konflikt, der eine Verletzung des Kellogg-Paktes bedeutet, führt zu dem gleichen Ergebnis. Schließlich kommt in der amerikanischen Neutralitätsgesetzgebung von 1935 und 1936 vollends zum Ausdruck, wieweit die Vereinigten Staaten der Aufgabe der Neutralität zugunsten der Erfüllung einer durch den Kellogg-Pakt geschaffenen moralischen Verpflichtung Raum zu geben gewillt sind.

Zusammenfassend läßt sich die Meinung der Vereinigten Staaten über den Kellogg-Pakt und die ihm von Politis fälschlich unterstellte rechtliche Einwirkung auf die Neutralität der Vertragspartner mit den Worten Shotwell's[19]) wiedergeben, deren Gültigkeit sich auch heute noch vollauf bestätigt: „Es soll gleich und mit äußerstem Nachdruck gesagt werden, daß die Vereinigten Staaten nicht die Absicht haben, das Amt eines Polizisten zu übernehmen, nicht einmal in der Weise, wie es England im Vertrag von Locarno übertragen wurde. Die formelle Verpflichtung,im Interesse des Friedens einzugreifen, wenn andere Nationen zum Kriege schreiten, ist eine Komplikation, der sich die Vereinigten Staaten auf keinen Fall aussetzen wollen . . . Die bloße Befürchtung einer Möglichkeit dieser Art ist die Hauptursache dafür gewesen, daß Amerika sich von der ganzen Friedensbewegung des Europa der Nachkriegszeit zurückgezogen hat, denn dort wurde, besonders auf dem Kontinent, der Nachdruck hauptsächlich auf die Erzwingung des Friedens gelegt".

5. Kapitel.

Die Vorbehalte des Kellogg-Paktes und ihre rechtliche Bedeutung im Rahmen des Paktes.

Es war festgestellt, daß für die Beurteilung der rechtlichen Bedeutung eines Vertrages sein Wortlaut maßgebend ist. Eine Untersuchung, die sich bei dem Kellogg-Pakt darauf beschränken wollte, wäre indessen unvollständig. Denn gerade bei diesem Pakt spielen die seitens verschiedener Regierungen gemachten Vorbehalte eine besondere Rolle, welche seine Bedeutung und damit mittelbar seinen Einfluß auf die Neutralität erst in vollem Licht erscheinen lassen. Der Ansicht Borchard's[20]), der in den Vorbehalten das Wesen des Kellogg-Paktes erblickt und zu dem Ergebnis kommt, der Pakt bedeute nicht Kriegsverzicht, sondern Legalisierung der Vorbehaltskriege — jeder Krieg wäre aber Vorbehaltskrieg, weil jeder Krieg als Verteidigungskrieg ausgegeben werden könnte, — treten wir aller-

[19]) Shotwell 220; vgl. auch Warren a.a.O. S. 21 ff.: „Die Amerikaner scheinen heute entschlossen zu sein, allen Bemühungen anderer Völker, einen zukünftigen Krieg zu vermeiden, mit Zurückhaltung zu begegnen — und gleichermaßen entschlossen, einem zukünftigen Kriege fernzubleiben und die Neutralität zu wahren".

[20]) Borchard in „American Journal of International Law" 1929 S. 116 ff.

dings nicht bei, da der von Kellogg umrissene Begriff des Verteidigungkrieges (vgl. S. 86) nicht schrankenlos, sondern an bestimmte Voraussetzungen gebunden ist.

Es ist nicht Aufgabe dieser Darstellung, die Geschichte und den Inhalt der Vorbehalte im einzelnen zu erörtern. Es soll sich hier darauf beschränkt werden, die rechtliche Bedeutung der Vorbehalte im Rahmen des Kellogg-Paktes und ihre Wirkung auf die vertraglichen Verpflichtungen für die Staaten, die sie vorgebracht haben, zu erkennen.

In der Note vom 21. Januar 1928[21]) hat die französische Regierung den amerikanischen Staatssekretär darauf hingewiesen, daß sie dem vorgeschlagenen Pakt nur dann zustimmen könne, wenn durch ihn ihre in der Völkerbundsatzung, in dem Locarno-Vertrag und in den internationalen Abkommen zur Garantierung der Neutralität übernommenen Verpflichtungen nicht beeinträchtigt würden. In einer Note vom 26. März 1928[22]) hat die französische Regierung ferner zum Ausdruck gebracht, daß sie nur dann bereit sei, dem Pakt beizutreten, wenn durch den im Pakt ausgesprochenen Verzicht auf Krieg den Signatarmächten nicht das Recht auf rechtmäßige Verteidigung genommen würde und daß die Signatarmächte gegenüber dem vertragsverletzenden Staat von ihren eingegangenen Verpflichtungen entbunden würden.

Die englische Regierung hat in der Note vom 19. Mai 1928[23]) bekanntgegeben, daß sie den neuen Vertrag nur annimmt, wenn völliges Einverständnis darüber besteht, daß er ihrer Handlungsfreiheit „in gewissen Gebieten" keinen Abbruch tut.[24])

Nachdem sich die Mehrzahl der Staaten, deren Entscheidung zu dieser Frage Kellogg anforderte, für die von Frankreich vorgebrachten Vorbehalte ausgesprochen hatte, erkannte auch Kellogg sie an und faßte sie in einer Rede[25]) zusammen, in der er die von den Vereinigten

[21]) Materialien 21 ff.
[22]) Materialien 29 ff.
[23]) Materialien 47 ff.
[24]) „Es gibt gewisse Gebiete auf der Welt, deren Wohlfahrt und Unversehrtheit ein besonderes und lebenswichtiges Interesse für unseren Frieden und unsere Sicherheit darstellen. Die Regierung Seiner Majestät hat sich in der Vergangenheit bemüht, Klarheit darüber zu schaffen, daß eine Einmischung hinsichtlich dieser Gebiete von ihr nicht geduldet werden könne; ihr Schutz gegen jeden Angriff stellt für das Britische Reich einen Akt ‚der Selbstverteidigung' dar." (Englische Note a.a.O. Ziffer 10.)
[25]) Rede vor der American Society of international Law am 28. April 1928, in der Kellogg im einzelnen feststellte, daß ein Widerspruch zwischen den Verpflichtungen des Kellogg-Paktes und denen der Völkerbundsatzung nicht vorliege, daß auch eine Kollision der Paktbestimmungen mit dem Locarno-Abkommen und den Garantieverträgen vermieden werde, wenn alle Partner dieser Abkommen dem Kellogg-Pakt beitreten würden. Ferner erklärte er, daß das Recht der Selbstverteidigung „als ein natürliches Recht jeden souveränen Staates, das bei jedem Vertrag als selbstverständlich vorauszusetzen ist", uneingeschränkt bleibe, und bestätigte das Freisein von den Verpflichtungen gegenüber dem Paktbrecher.

Staaten dem Pakt gegebene Interpretation darlegte. In der Note vom 23. Juni 1928 wurde diese Auslegung wiederholt und von den Signatarmächten ausdrücklich oder stillschweigend angenommen. Sie ist für die Vertragsstaaten verbindlich, da man sich vor der Unterzeichnung des Kellogg-Paktes auf diese Interpretation einigte. So ist ein Mittel gefunden worden, den französischen Vorbehalten rechtswirksame Geltung zu verleihen, ohne daß sie in den Vertragstext aufgenommen wurden.

Die Frage erhebt sich, ob 1. diese Vorbehalte als Vertragsbestandteile oder als Auslegungsregel anzusehen sind, und 2. welche rechtliche Bedeutung die in der amerikanischen Note vom 23. Juni 1928 gegebenen und allseitig angenommenen Interpretationsregeln besitzen.

Was die französischen Vorbehalte betrifft, so sind sie eher als Auslegungsregeln zu betrachten. Frankreich forderte mit ihnen nicht eine Ausnahme von dem im Kellogg-Pakt niedergelegten Verzicht auf den Krieg als Werkzeug nationaler Politik, sondern gab dieser Bestimmung nur eine Auslegung, auf Grund deren eine Beeinträchtigung der anderen internationalen Abkommen ausgeschlossen wurde. Für diese Auffassung spricht ferner, daß das Bestreben der französischen Regierung um Aufnahme der Vorbehalte in den Vertragstext sich mit einer Ausnahme nicht verwirklicht hat, daß Frankreich aber dennoch die Unterzeichnung des Kellogg-Paktes nicht verweigerte. Lediglich der französische Vorbehalt, daß alle Verpflichtungen gegenüber dem vertragsverletzenden Staat entfallen, fand Eingang in der Praeambel.

Die von Kellogg gegebenen Interpretationsregeln sind dagegen als Vertragsbestandteil anzusehen. Alle Signatarstaaten erklärten vor der Unterzeichnung des Vertrages ihr Einverständnis mit der Auslegung Kelloggs. Von keiner Regierung wurde Einspruch erhoben. Daher ist anzunehmen, daß die Interpretation die gleiche Rechtskraft hat wie der Vertrag selbst. Sie ist durch die allseitige Annahme der Signatarstaaten Vertragsbestandteil geworden.[26])

Im Gegensatz zu der rechtlichen Bedeutung der französischen Vorbehalte stellt sich der englische Vorbehalt, die sog. britische Monroe-Doktrin, als echter Vorbehalt dar. Er begründet eine Ausnahme, indem das Recht zur Selbstverteidigung nicht nur im Falle eines Angriffs oder eines Einfalls in das Staatsgebiet unter Einbeziehung der Kolonien angewendet werden darf, sondern auch bei den gleichen Vorgängen in „gewissen Gebieten in der Welt". England erklärte seine Bereitwilligkeit zur Annahme des Kellogg-Paktes nur unter der Bedingung, daß der Pakt der englischen „Handlungsfreiheit in dieser Hinsicht keinen Abbruch tut".[27]) Der englische

[26]) a. A.: Cohn in Zeitschr. f. Völkerrecht 1929 S. 169 ff. Die sogen. Vorbehalte sind nur Auslegungen, welche die übrigen vertragschließenden Staaten nicht verpflichten. — Mendelssohn-Bartholdy (in Jur. Woch. 1928 S. 3081) vertritt die Ansicht, daß die Vorbehalte lediglich staatsrechtliche Bedeutung haben.

[27]) Englische Note vom 19. Mai 1928, vgl. Anm. 23 auf S. 84.

Vorbehalt ist in den Verhandlungen von einer Regierung weder angenommen noch abgelehnt worden und auch von Kellogg nicht erwähnt. Das Stillschweigen Kellogg's wie der anderen Vertragsstaaten auf die englische Forderung bedeutet indessen nicht Ablehnung, sondern Anerkennung. Somit ist der Vorbehalt verbindliches Recht im Verhältnis der Vertragsstaaten. Daraus ergibt sich, daß kein Staat eine Vertragsverletzung durch England behaupten darf, wenn England im Falle eines Angriffs auf die „Wohlfahrt oder Unversehrtheit gewisser Gebiete" einen Verteidigungskrieg führt.

Diese Darstellung sollte die Bedeutung der Vorbehalte für den Kellogg-Pakt aufzeigen. Wir kommen danach zu dem Ergebnis, daß die allgemein anerkannten Vorbehalte den eigentlichen Vertrag weiter einschränken, da sie Vertragsbestandteile sind bezw. wie die englische Forderung einen echten Vorbehalt darstellen. Daraus folgt für die Frage der Möglichkeit neutralen Verhaltens der Signatarstaaten, daß ihnen infolge der Vorbehalte ein noch weiterer Raum für die Neutralität geboten ist.

6. Kapitel.

Die große Lücke im Kellogg-Pakt.

Die entscheidende Lücke des Kellogg-Paktes stellt das Fehlen jeder Begriffsbestimmung des Angreifers dar, der zentralen Frage für die Erkenntnis, ob ein verbotener Krieg vorliegt ode nicht. Darüber hinaus enthält der Kellogg-Pakt auch kein formelles Wertungssystem[28]), um den Angreifer und damit den vertragsbrüchigen Staat zu erkennen. So ist es möglich, daß ein Staat sich bei kriegerischen Aktionen auf das Recht der Selbstverteidigung beruft und somit seinen Maßnahmen den Charakter der Vertragsverletzung nimmt. Denn das Recht der Selbstverteidigung ist mit dem Kellogg-Pakt durchaus vereinbar. Kellogg[29]) legt es aus „als ein natürliches Recht jedes souveränen Staates, das bei jedem Vertrage als selbstverständlich vorauszusetzen ist . . . Jede Nation ist jederzeit und ohne Rücksicht auf Vertragsbestimmungen in der Verteidigung ihres Gebietes gegen einen Angriff oder einen Einbruch frei und allein berufen, zu entscheiden, ob die Umstände es erfordern, zu ihrer Selbstverteidigung zum Kriege zu schreiten". Obwohl diese Auslegung der Möglichkeit, jegliche Kriegsmaßnahme unter den Begriff der Selbstverteidigung zu bringen, Grenzen zieht, indem das Recht der Selbstverteidigung auf die Fälle beschränkt wird, in denen *eigenes* Gebiet verteidigt werden und in denen das Gebiet bereits angegriffen oder durch den Einfall verletzt sein muß[30]), ehe die Verteidigung

[28]) Wie es z. B. in Art. 16 VBS. zu finden ist.
[29]) Note vom 23. Juni 1928 (zit. nach Materialien 71).
[30]) Eine Verteidigung gegenüber einem drohenden Angriff oder einer Angriffsdrohung ist also ausgeschlossen.

beginnen darf, so bleibt der Praxis dennoch ein weiter Raum, um Krieg zu führen, ohne daß darin eine Verletzung des Kellogg-Paktes liegt.

Von manchen Schriftstellern[31]) wird indessen behauptet, der Kellogg-Pakt enthalte ein sicheres Mittel zur Feststellung des Angreifers. Da nämlich in Art. 2 KP. die Lösung aller internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel vorgeschrieben ist, so sei der Staat der Angreifer und damit Paktbrecher, der ohne die Innehaltung der Verpflichtung, die friedliche Beilegung der Streitfrage anzustreben, zum Kriege schreitet. Diese Auffassung findet jedoch im Kellogg-Pakt keine Begründung, denn durch die herangezogene Bestimmung wird den Vertragsstaaten keine Verpflichtung auferlegt, ihre Streitigkeiten stets einem Schiedsgericht zu unterbreiten.

Der Kellogg-Pakt enthält also auch mittelbar keine Begriffsbestimmung des Angreifers. Daraus folgt, daß die Signatarstaaten völlig freie Hand in der Bestimmung einer Angriffshandlung und ihres Urhebers haben, m.a.W. wann ein nach dem Kellogg-Pakt verbotener, da auf ihn verzichteter Krieg vorliegt. Dies bedeutet eine weitere Gelegenheit neutralen Verhaltens für die unbeteiligten Signatare; denn wenn ein bestehender Krieg den Pakt nicht verletzt, so verpflichtet er die Vertragsstaaten nicht einmal moralisch zu irgendeinem Tun oder Unterlassen. Ferner bietet diese Regelung die Handhabe, jeden Angriff und damit den Krieg zu leugnen. In diesem Fall taucht die Frage der Neutralität gar nicht auf.

7. Kapitel.

Ergebnis.

In der Gesamtbeurteilung des Kellogg-Paktes und seiner Einwirkung auf die Neutralität läßt sich nach diesen Ausführungen feststellen: Der Kellogg-Pakt bringt nicht die grundsätzliche Aufhebung des Krieges.[32]) Er enthält lediglich eine Beschränkung des Krieges, und diese Errungenschaft des Friedensgedankens ist weder durch Sanktionen gesichert, noch findet sich in dem Pakt ein Kriterium dafür, wann ein Angriff vorliegt, wodurch die unbeteiligten Staaten in die Lage versetzt würden, den vertragsverletzenden Staat gemeinsam zu erkennnen und zu bezeichnen. So sind die rechtlichen Einwirkungen des Kellogg-Paktes auf die Neutralität der Vertragsstaaten äußerst dürftig. Lediglich darin sind sie zu erblicken, daß der vertragsbrüchige Staat der Vorteile des Paktes beraubt wird, was bedeutet, daß in diesem Fall eine Pflicht zur Neutralität nicht vorhanden ist.

---

[31]) Miller 126—127.

[32]) Daher ist der deutsche Ausdruck für den Pakt als „Kriegsächtungspakt" irreführend, sofern man in dem Begriff „Aechtung" nicht nur ein moralisches Urteil sieht.

Unter dem Gesichtspunkt der Friedenssicherung kommt indessen dem Kellogg-Pakt eine hohe Bedeutung zu, indem er „die internationale moralische Wertung des Krieges total geändert hat".[33]) Moralisch ist der Krieg „verurteilt" (Art. 1 KP.). In dieser Hinsicht bildet der Pakt ein retardierendes Moment für den Krieg. Dieses Ergebnis des Paktes kann in bestimmte Beziehungen zur Neutralität gesetzt werden: es begründet eine moralische Tendenz zur Verminderung der Neutralität. Dies tritt besonders bei der Frage in Erscheinung, ob beiden Kriegführenden gegenüber der Grundsatz der paritätischen Behandlung zu wahren ist. Vom rechtlichen Gesichtspunkt bietet der Kellogg-Pakt keine Handhabe, um die Aufhebung der Unparteilichkeit in der Behandlung der Kriegsparteien durch einen neutralen Staat zu bejahen. Unter Berücksichtigung der Zielsetzung des Paktes ist jedoch zu sagen, daß die Haltung strikter Neutralität von einem Vertragspartner gegenüber dem vertragsbrüchigen Staat dem Geist dieses Vertrages widerspräche. So gehört es nach Ansicht Kellogg's zu den Vorteilen des Paktes, daß ein Angreifer eben wegen der Verletzung des Paktes keinen Anspruch auf unparteiliche Neutralität erheben könne.[34])

Die Voraussetzung einer aus moralischen Gesichtspunkten zu erhebenden Forderung zur Aufgabe der streng neutralen Haltung ist aber die einwandfreie Feststellung des Kriegführenden, der nicht die Gerechtigkeit für sich hat, also des rechtswidrigen Angreifers. Dies gelingt häufig nicht. „Es ist eine von der Erfahrung längst widerlegte und daher unhaltbare Annahme, daß es in jedem Krieg auf der einen Seite nur Recht, auf der anderen Seite nur Unrecht gäbe. Häufig sind die Ziele der Kriegführenden ethisch nicht derart hoch, daß sie auf allgemeine Zustimmung Anspruch erheben könnten. Das bloße Streben nach Macht, das Eintreten für materielle Interessen berechtigt die Kriegführenden unter dem Gesichtspunkt der Moral in keiner Weise, die Unterstützung anderer Staaten zu fordern".[35])

Schließlich sei festgestellt, daß aus der „Verurteilung" des Krieges nicht die gleich starke Verurteilung der Neutralität folgt. Die Reziprozität ist hier nicht gegeben. Denn die Neutralität hat ihre eigene moralische Kraft in sich. Die neutralen Staaten wollen mit ihrem Verhalten die zwischenstaatliche Ordnung wahren. Sie kommen auch als neutrale Mächte für die Vermittlung von Friedenshandlungen in Betracht. Diese moralischen Gesichtspunkte, die für manche Staaten ausschlaggebend sein können, sich neutral zu verhalten, sind häufig höher zu bewerten als die Beteiligung am Krieg.

---

[33]) Faluhelyi 11; Oppenheim 165—167.
[34]) Rede des Staatssekretärs Kellogg am 28. April 1928 vgl. Anm. 3 S. 84 (zit. nach Spencer a.a.O. S. 297/8).
[35]) v. Waldkirch 18.

Vierter Teil.

Die amerikanische Neutralitätsgesetzgebung von 1935 und 1936 und ihre Bedeutung.

1. Kapitel.

Die Forderungen Ch. Warren's und ihre Wirkungen auf den bisherigen Neutralitätsbegriff.

„Conséquence et contrepartie de la guerre, la neutralité est, comme elle frappée de condamnation . . . En droit, la neutralité a donc cessé d'être une institution".[1]) Wenn der Verfasser dieser Sätze sich unvoreingenommener mit dem Problem der Neutralität, insbesondere mit der Fortentwicklung dieses völkerrechtlichen Instituts in den Vereinigten Staaten befaßt hätte, so würde er aller Wahrscheinlichkeit nach mit seinen Feststellungen zurückhaltender gewesen sein! Denn seit geraumer Zeit werden die mit der Neutralität zusammenhängenden Fragen nirgends so häufig und mit so viel Nachdruck erwogen als in den Vereinigten Staaten. Dabei liegt diesen Untersuchungen nicht etwa, wie Politis glaubt feststellen zu können, die Absicht zugrunde, die Neutralität aufzuheben, sondern der offensichtliche Zweck all dieser Bestrebungen ist gerade, eine feste und dauerhafte Sicherung der Neutralität zu erreichen. Unter allen Vertretern dieser Auffassung ragt besonders der Name von Charles Warren hervor, der seit mehreren Jahren für die Neugestaltung einer auf den Erfahrungen des Weltkrieges und der Nachkriegszeit beruhenden Neutralitätsregelung eintritt. Warren, der auf Grund seiner im Weltkrieg als Assistent Attorney General der Vereinigten Staaten erworbenen Erfahrungen über eine große praktische Anschauung verfügt, geht davon aus, daß „die Vereinigten Staaten, wenn sie nun einmal aus einem zukünftigen Kriege zwischen Großmächten herausbleiben wollen, bedeutend mehr tun müssen, als lediglich die Neutralität im üblichen technischen Sinne zu wahren".[2]) Die alte Warnung: Willst Du den Frieden, so bereite Dich auf den Krieg vor! bedarf nach Warren der Ergänzung: Willst Du den Frieden, so bereite die Neutralität vor! Aus dieser Ueberlegung zieht Warren die Folgerung und fordert eine Erweiterung der Gesetzgebung „nicht allein hinsichtlich der Aufrechterhaltung unserer zukünftigen Neutralität, sondern auch zur Vermeidung von Reibungen, die sonst aus

[1]) Politis 179.

[2]) Charles Warren in Foreign Affairs Nr. 8, April 1934 unter dem Titel „The Troubles of a Neutral". (Gleichzeitig in „Europäische Revue" Jan. 35 S. 21 ff.)

dieser Neutralität entstehen und, wenn sie nicht verhütet werden, uns unfehlbar in den Konflikt hineinziehen müssen".[3]) Seine Forderung bekräftigt er in zwölf Vorschlägen. So verlangt er: „Die Kontrolle jeder Nachrichtenübermittlung; das Verbot von Waffen- und Munitionslieferungen durch Private, wobei das Wort ‚Kriegsmaterial' genau festzulegen ist; da eine vollständige Verhütung von Belieferung mit Kriegsmaterial praktisch schwer durchführbar ist, ist mindestens die Verschiffung von Munition auf amerikanischen Seefahrzeugen zu untersagen sowie den amerikanischen Bürgern zu verbieten, auf solchen Schiffen zu arbeiten oder zu fahren; das Verbot des Einlaufens für Handelschiffe von Kriegführenden in amerikanische Gewässer, die in Täuschungsabsicht die amerikanische Flagge führen; das gleiche Verbot für U-Boote jeder Art und Luftfahzeuge, gleichviel ob Kriegs- oder Handelsflugzeuge, und für bewaffnete Handelsschiffe, bezw. fordert Warren für die letzteren ihre Unterstellung unter das Recht der Hilfskreuzer; das Verbot, daß keine Prise in einen der amerikanischen Häfen einlaufen oder eingebracht werden darf; das Gebot, daß feindliche Schiffe in amerikanischen Häfen bei Kriegsausbruch sofort auszulaufen haben oder mindestens nur unter Kontrolle liegen bleiben dürfen; das Gebot, daß Schiffe, die bestimmt oder vermutlich der Unterstützung von Kriegführenden dienen sollen, in Häfen der Vereinigten Staaten nicht abgefertigt werden dürfen und daß Schiffe, die von den Kriegführenden gechartert, requiriert oder in anderer Weise unter Aufsicht gebracht worden sind, als Ergänzungen der kriegführenden Flotten zu behandeln sind. Schließlich fordert Warren das Verbot der öffentlichen und privaten Anleihezeichnung zu Gunsten der Kriegführenden sowie die Untersagung der Rekrutierungs- und Einziehungsmaßnahmen gegenüber den in Amerika sich aufhaltenden Angehörigen der kriegführenden Staaten und der Anwerbung amerikanischer Bürger für die kriegführenden Heere. Diese Regeln sind nach Ansicht Warren's sofort zu erlassen. Gleichzeitig ist der Präsident zu ermächtigen, im Falle eines Krieges zwischen anderen Staaten mit den Kriegführenden über die Anerkennung dieser Regelung zu verhandeln und von sich aus die ihm geeignet erscheinenden Vorschriften in Kraft zu setzen.

Die Vorschläge Warren's verdienen besondere Beachtung, weil die in dem amerikanischen vom 31. August 1935[4]) niedergelegten Neutralitätsbestimmungen den oben angeführten Forderungen in weitem Maße ähneln, so daß wohl Warren als der geistige Urheber bezeichnet werden darf.[5]) Aus den Vorschlägen lassen sich für die Weiterentwicklung der Neutralität, wie sie in den Vereinigten Staaten deutlichere Gestalt anzunehmen beginnt, mehrere Feststellungen machen. Zunächst geht daraus hervor, daß die Vereinigten Staaten,

---

[3]) Warren a.a.O.
[4]) Public Resolution — Nr. 67 — 74th Congress.
[5]) Formell nimmt Senat Nye das Recht der Urheberschaft für sich in Anspruch.

soweit im Hinblick auf die Frage der künftigen Haltung Amerikas in einem fremden Krieg Warren als ihr Sprecher bezeichnet werden kann, nicht gewillt sind, sich mit einem unsicheren Kollektivsystem zur Unterdrückung eines zu Unrecht Kriegführenden zu verbünden. Daß in einem solchen Verhalten der USA. keine Verletzung irgendeiner vertraglichen Verpflichtung (Kellogg-Pakt) liegt, wurde bereits bei der Erörterung des Kellogg-Paktes dargestellt. In diesem Vertrag sind für die Signatare keine Rechtspflichten zu gemeinsamem Einschreiten gegen den Paktbrecher begründet.[6])

Für die Neutralität und ihre rechtliche Regelung geht aus den Warren'schen Vorschlägen zunächst mit aller Deutlichkeit das Bestreben hervor, dem bisherigen recht unzulänglichen Neutralitätsrecht eine rechtlich wirksamere Form zu geben, wobei gleichzeitig den Erfahrungen des Weltkrieges Rechnung getragen werden soll. Dabei geht Warren, wie uns scheint, von der anglo-amerikanischen Kriegsauffassung aus[7]), die sich gegenüber dem kontinentalen Kriegsbegriff besonders im Weltkrieg und in den Friedensverträgen durchsetzte, daß nämlich der Krieg nicht eine Angelegenheit nur der Staaten ist, sondern auch der Völker. Diese Lehre überträgt er folgerichtig in das Neutralitätsrecht. So gelangt er zu der Forderung, daß im Falle eines Krieges die Lieferung von Kriegsmaterial nicht nur den Staaten verboten ist[8]), sondern auch den Staatsangehörigen. Die Ausdehnung des Kriegs auf die Völker bringt eben für die neutralen Mächte auch höhere Pflichten für die Angehörigen dieser Staaten mit sich. Diese Auffassung führt aber gleichzeitig zu einer erheblichen Wandlung des Neutralitätsbegriffs, indem das Volk in die Neutralität miteinbezogen wird. Aus dem „Staat in Neutralität" wird "Volk in Neutralität" — ein von Troitzsch[9]) vorgeschlagener Ausdruck.

Die andere Wirkung der von Warren vorgeschlagenen Neutralitätsgestaltung liegt in der gänzlichen Abkehr von der Anschauung, daß ein rasches Eingreifen möglichst aller Staaten in einen ausgebrochenen Krieg im Interesse des Friedens geboten ist. In seinen Vorschlägen tritt gerade das Bestreben zutage, den Krieg räumlich zu beschränken, indem die Aufrechterhaltung der Neutralität im höchst erreichbaren Maße gesichert wird.

So zeichnen sich in den Vorschlägen Warren's bestimmte Linien ab, die einerseits zu einer Neuformung des Neutralitätsbegriffs führen, anderseits die Lehre des Kollektivsystems zu überholen geeignet sind. Sie erwecken den Eindruck, als knüpften sie an die vorkriegszeitlichen Neutralitätsregelungen an, wobei den Erfahrungen des Weltkrieges wirksam Rechnung getragen wird. Zwar wendet sich Warren mit seinen Vorschlägen an sein eigenes Land; dieser Appell schließt aber nicht aus, daß sich auch andere Staaten einer solchen Neugestaltung des Neutralitätsrechts zuwenden.

[6]) a. A. Politis a.a.O.
[7]) Vgl. auch Kunz 2 ff.
[8]) Wie es bereits in den Haager Konventionen geschah.
[9]) Troitzsch in Völkerbund und Völkerrecht. 2. Jahrg. Heft 4, Juli 1935, S. 237 ff.

2. Kapitel.

Das amerikanische Neutralitätsgesetz vom 31. August 1935.

Am 31. August 1935 ist das Neutralitätsgesetz der Vereinigten Staaten in Kraft getreten. Im Kongreß wurde lange darum gekämpft. Der Streit ging dabei nicht so sehr um den materiellen Inhalt des Gesetzes, als insbesondere um die Frage, ob die Anwendung des Neutralitätsgesetzes grundsätzlich vorgeschrieben oder dem Präsidenten anheimgegeben werden sollte. Der Präsident und seine Anhänger forderten letzteres, um damit gleichzeitig einen politischen Druck auf die kriegswilligen Staaten ausüben zu können, während die Opposition im Interesse einer grundsätzlichen Isolationspolitik der Vereinigten Staaten die bindende Anwendung des Gesetzes verlangte. Es kam in dieser Frage schließlich zu einem Kompromiß derart, daß der erste Abschnitt des Gesetzes, worin die Ermächtigung des Präsidenten zur Anwendung des Gesetzes geregelt ist, nur bis zum 29. Februar 1936 Gültigkeit besitzt.

Das Schwergewicht des Neutralitätsgesetzes liegt in dem ersten Abschnitt. Er bestimmt, daß der Präsident der Vereinigten Staaten bei Ausbruch oder im Verlauf eines Krieges zwischen zwei oder mehreren fremden Staaten diese Tatsache öffentlich feststellen soll. Danach ist es gesetzeswidrig, Waffen, Munition oder Kriegsgerät (implements of war) aus irgendeinem Ort der Vereinigten Staaten nach einem Hafen solcher kriegführenden Staaten oder nach einem neutralen Hafen zum Zwecke der Umladung nach einem kriegführenden Lande oder zum Nutzen eines kriegführenden Landes auszuführen. Der Präsident soll durch Verordnung die Waffen, Munition oder das Kriegsgerät, deren Ausfuhr durch dieses Gesetz verboten ist, genau bestimmen. Der Präsident kann zu gegebener Zeit durch Verordnung dieses Embargo auf die Ausfuhr von Waffen, Munition oder Kriegsgerät auf andere Staaten, die in diesen Krieg verwickelt werden, ausdehnen. Sodann folgen die Strafbestimmungen bei Verletzung einer der Bestimmungen dieses Abschnitts.

Bei der Betrachtung dieser Regelung bezüglich des mit ihr verfolgten Zieles, nämlich der wirksamen Aufrechterhaltung der Neutralität, kommt es offensichtlich darauf an, daß einmal der Präsident die Tatsache eines Krieges festzustellen bereit ist und ferner, welche Auslegung der Präsident dem Ausdruck „Kriegsgerät" gibt. Der Begriff der Waffen und Munition ist feststehend, aber der des Kriegsgeräts kann großen oder kleinen Umfangs sein. In einem modernen Krieg können fast alle Gegenstände als Kriegsgerät angesprochen werden, da der Krieg einen umfassenden Gebrauch von allen Hilfsmitteln eines Landes macht. Bei dieser Auffassung würde die entsprechende Verordnung des Präsidenten ein fast vollständiges Ausfuhrverbot gegenüber den kriegführenden Ländern oder den neutralen Staaten, welche die Gegenstände an die kriegführenden Länder

weiterleiten könnten, beinhalten müssen. Andernfalls ließe sich der Begriff des Kriegsgeräts dahin bestimmen, daß er nur die unmittelbar in dem Krieg verwendeten Gegenstände enthält; Rohstoffe und kriegswichtige Industriefabrikate dem „Kriegsgerät" also nicht unterfallen. Für die erste Auslegung des Begriffs „Kriegsgerät" spricht die Ueberlegung, daß der Ausdruck „implements" nicht nur den deutschen Begriff „Gerät" umfaßt, sondern auch als „Hilfsmittel" verstanden werden kann. Hilfsmittel für den Krieg sind aber fast sämtliche Produkte der Wirtschaft. Die erste praktische Anwendung des Neutralitätsgesetzes in dem abessinisch-italienischen Konflikt scheint indessen für die enge Auslegung des Begriffs „Kriegsgerät" zu sprechen.[10])

Aus dieser Erörterung geht hervor, daß infolge der Unbestimmtheit des Begriffs „Kriegsgerät" dem Präsidenten ein außerordentlich weiter Spielraum bei der Anwendung des Neutralitätsgesetzes gegeben ist. Im Interesse einer strengen Neutralität wäre es daher wohl ratsamer gewesen, dem Vorschlag Warren's zu folgen, der eine genaue Bestimmung des Begriffs „Kriegsmaterial" forderte. Anderseits erhebt sich die Frage, ob eine absolut sichere Begriffsbestimmung überhaupt gelingen kann.[11]) Angesichts dieser Schwierigkeit bietet daher die im Gesetz getroffene elastische Lösung gewisse Vorteile. Schließlich ist zu sagen, daß ein Präsident der Vereinigten Staaten, der an einem Krieg teilzunehmen bereit ist, immer die Möglichkeit haben wird, sein Land in Verwicklungen hineinzuziehen, die letztlich die Beteiligung am Kriege herbeiführen. So bedeutet die im ersten Abschnitt des amerikanischen Neutralitätsgesetzes getroffene Regelung zwar keine völlig wirksame Sicherung der Neutralität, aber dennoch einen sehr begrüßenswerten Versuch, zu einer völkerrechtlich vollkommener ausgestalteten Neutralität zu gelangen.

Die folgenden Abschnitte des Gesetzes befassen sich mit der näheren Regelung der zur Aufrechterhaltung der Neutralität erforderlichen Verbote. So bestimmt Abschnitt 2, daß ein Kontrollamt zu schaffen ist, ohne dessen Genehmigung, die in Form einer Lizenz gegebenenfalls erteilt wird, weder im Frieden noch im Krieg eine Ausfuhr von Waffen, Munition oder Kriegsgerät vorgenommen werden darf. Im 3. Abschnitt ist die Verwendung amerikanischer Schiffe, wenn der Präsident das Bestehen des Krieges bekanntgegeben hat, zu Transporten von Waffen, Munition und Kriegsgerät nach einem Hafen der kriegführenden Staaten oder nach neutralen Häfen, in denen die Gegenstände nach einem kriegführenden Lande umgeladen werden sollten, verboten. Im 4. Abschnitt ist dem Präsidenten die Ermächtigung erteilt, amerikanischen und fremden Schiffen

---

[10]) Vgl. insbesondere die Erklärungen des Staatssekretärs Hull vom 15. November 1935 (Department of State Press Releases Nr. 320 S. 382). — A. A. bezüglich des Begriffs „Kriegsgerät" R. L. Buell, American Neutrality and Collective Security, Geneva Special Studies, Vol. VI Nr. 6 S. 17 ff.

[11]) Vgl. S. 40 ff. bezüglich der Rohstoffe.

die Ausreise aus amerikanischen Häfen zu untersagen, wenn er Grund zu der Annahme hat, daß das Schiff Mannschaften, Brennstoff, Waffen, Munition, Kriegsgerät oder andere Vorräte zu einem Kriegsschiff, Begleit- oder Hilfsschiff eines fremden kriegführenden Staates bringen will. Abschnitt 5 dehnt die Ermächtigung auch auf fremde U-Boote aus, denen der Präsident das Einlaufen in amerikanische Häfen verbieten kann. Nach Abschnitt 6 ist der Präsident ermächtigt, amerikanischen Bürgern die Benutzung der Schiffe von kriegführenden Staaten zu verbieten mit der Maßgabe, daß im Falle einer Uebertretung dieses Verbots der amerikanische Passagier nur auf eigene Gefahr reist. In Abschnitt 7 werden die Strafbestimmungen festgesetzt, die im Falle der Verletzung der vorangegangenen Vorschriften zur Anwendung kommen.

Keinen Eingang in das Neutralitätsgesetz hat der Vorschlag Warren's gefunden, der sich auf das Verbot der öffentlichen oder privaten Anleihebezeichnung zugunsten kriegführender Staaten bezieht.

Als Ergebnis für die Frage der Neutralität läßt sich auf Grund dieser amerikanischen Neutralitätsgesetzgebung feststellen, daß sie einen bedeutenden Beitrag zur Ausgestaltung des Rechtsinstituts der Neutralität liefert und gleichzeitig eine Wandlung des Neutralitätsbegriffs insofern herbeiführt, als das Gesetz grundsätzlich auch die Staatsangehörigen in den Pflichtenkreis der Neutralität einbezieht. Wenn die in dem Gesetz getroffenen Regelungen auch keine absolut sichere Gewähr für die Aufrechterhaltung der Neutralität der Vereinigten Staaten bieten, so bedeuten die Bestimmungen doch eine wesentliche Vervollkommnung der in den Haager Konventionen von 1907 erreichten Ergebnisse. Den politischen Weg der Vereinigten Staaten zeigt dies Gesetz in aller Deutlichkeit auf: daß nämlich die Vereinigten Staaten eine möglichst wirksame Neutralitätsgesetzgebung erstreben, um in künftigen Kriegen in der Lage zu sein, sich jeder Teilnahme zu enthalten und gleichzeitig auch jede Möglichkeit, in einen Krieg hineingezogen zu werden, zu verhindern. So hat es den Anschein, als bräche sich hier eine Entwicklung Bahn, die zu einer entscheidenden Ausgestaltung und Festigung des völkerrechtlichen Instituts der Neutralität werden kann.

3. Kapitel.

Die Neutralität der Vereinigten Staaten und der Völkerbund.

Die erste Anwendung des amerikanischen Neutralitätsgesetzes ist in dem abessinisch-italienischen Konflikt zu verzeichnen. Am 5. Oktober 1935 stellte der Präsident fest, daß der Krieg zwischen Abessinien und Italien ausgebrochen ist und erließ gleichzeitig ein Ausfuhrverbot für Waffen, Munition und bestimmte Kriegsgeräte. Bei diesen Kriegsgeräten handelt es sich ausschließlich um Gegenstände, die unmittelbar militärischen Zwecken dienen. Da sich die

von den Vereinigten Staaten aufgestellte Verbotsliste der Arbeitsausschuß der Sanktionskonferenz (Koordinationsausschuß) in seinem Vorschlag vom 11. Oktober 1935 zu eigen machte, kann hier betreffs der Einzelheiten auf den Vorschlag 1. der Sanktionsmaßnahmen verwiesen werden.[12]) Aus dieser Verbotsliste geht hervor, was der Präsident unter dem Begriff „Kriegsgerät" verstanden wissen will. Wirtschaftliche Maßnahmen irgendwelcher Art wie etwa eine Rohstoffsperre unterfallen demnach nicht dem Kriegsgerät.

Aus dieser Handhabung des Neutralitätsgesetzes ergab sich eine erhebliche Divergenz zwischen den Sanktionsmaßnahmen der Völkerbundmitglieder gegen Italien und den amerikanischen Neutralitätsanordnungen, wodurch die Wirksamkeit der ergriffenen Sanktionen in Frage gestellt wurde. Denn der amerikanische Handel nahm auf den neutralitätsfreien Gebieten ungestört seinen Fortgang. Die Vereinigten Staaten zeigten hinsichtlich einer Handelsbeschränkung gegenüber Italien auch wenig Interesse, was bei der Frage eines Oelembargos zum Ausdruck kam. So erklärte Staatssekretär Hull in seinen Reden vom 6. und 15. November[13]), daß die Regierung zwar bereit sei, die Lieferungen von Oel, die über den Normalbedarf hinausgehen, zu untersagen. Daraus geht hervor, daß von einem allgemeinen Ausfuhrverbot auf Oel keine Rede sein kann. Bei einer entschlossenen Sanktionspolitik des Völkerbundes gegenüber Italien, die in einer gänzlichen wirtschaftlichen Isolierung des vertragsbrüchigen Landes bestanden haben würde, hätte daher für die Vereinigten Staaten die Frage auftauchen müssen, ob sie sich den Sperrmaßnahmen der Bundesmitglieder fügen wollen, oder ob sich der Präsident genötigt fühlt, infolge dieser Maßnahmen den Kriegszustand auch zwischen den Völkerbundsmitgliedern und Italien zu proklamieren. Daß eine derartige Feststellung seitens eines dem Völkerbund nicht angehörenden Staates angesichts einer absoluten Blockade nicht der rechtlichen Grundlage entbehren würde, ist bereits an anderer Stelle erörtert worden. Der vom Völkerbund eingeschlagene Weg bei der Anwendung der Sanktionen bot indessen keine Gelegenheit zu einer solchen Entscheidung. Immerhin zeigte sich mit aller Deutlichkeit, welche Gefahren dem wirksamen Funktionieren des Kollektivsystems durch die amerikanische Neutralität drohen.

4. Kapitel.

Der Ausbau der amerikanischen Neutralität in dem Entwurf vom 3. Januar 1936.

Einen umfassenden Ausbau der Neutralität der Vereinigten Staaten enthielt die von den Vorsitzenden der auswärtigen Ausschüsse des Kongresses im Einverständnis mit dem Präsidenten eingebrachte Neutralitätsvorlage vom 3. Januar 1936. Die Gelegenheit dazu war

[12]) wobei allerdings hinzuzufügen ist, daß die vom Arbeitsausschuß aufgestellte Verbotsliste am 16. Oktober eine Ergänzung erfuhr.

[13]) Vgl. Anm. 10 S. 93.

durch den bevorstehenden Ablauf (am 29. Februar 1936) des ersten Abschnittes des Neutralitätsgesetzes vom 31. August 1935 gegeben. Die Vorlage ist indessen bis auf zwei Punkte, die unten zu erörtern sind, an dem Widerstand des Kongresses gescheitert. Immerhin ist es nicht unwichtig, die in der Vorlage vorgesehenen Ergänzungen zu dem Neutralitätsgesetz vom 31. August 1935 sowie die Neuerungen in großen Linien aufzuzeigen, um daraus den Gang der amerikanischen Neutralitätsentwicklung zu erkennen. Denn die Ablehnung des Entwurfes durch den Kongreß bedeutet wohl keine Abkehr von der eingeschlagenen Richtung, sondern lediglich eine mit Rücksicht auf die bevorstehenden innerpolitischen Entscheidungen hingenommene Vertagung des Neutralitätsproblems.

Die Frage der Anwendung des Neutralitätsgesetzes, die bereits in den dem vorjährigen Neutralitätsgesetz vorausgegangenen Verhandlungen eine große Rolle spielte und die auf dieser Kongreßtagung gleichermaßen auftauchte, ist in der Vorlage wiederum in dem Kompromiß geendet, daß der Präsident im Falle des Ausbruchs eines Krieges gehalten ist, ein Ausfuhrverbot für Waffen, Munition oder Kriegsgerät zu erlassen. Dieses Verbot muß sich jedoch auch auf die Staaten erstrecken, die nachträglich in den Krieg eintreten. Diese Vorschrift bedeutet eine Einschränkung der Ermessensfreiheit des Präsidenten gegenüber der Regelung in dem Gesetz vom 31. August 1935, worin lediglich von einem „kann" die Rede ist. Im Gegensatz zu dem bisherigen Recht ist in der Vorlage die Ermächtigung des Präsidenten vorgesehen, auch die Ausfuhr von Rohstoffen und kriegswichtigen Fabrikaten zu verbieten, und zwar soweit die Menge der Ausfuhr den Durchschnitt der Ausfuhr in Friedenszeiten übersteigt. Die Entscheidung der Frage, welche Rohstoffe und Fabrikate als kriegswichtig anzusehen sind, ist dem Präsidenten anheimgestellt[14]). Ausgenommen von einer Ausfuhrbeschränkung sind Nahrungsmittel und Medikamente. Bei dem Erlaß des Ausfuhrverbots ist in der Vorlage der Grundsatz der paritätischen Behandlung beider kriegführenden Staaten angeordnet, wenn nicht der Kongreß im Einvernehmen mit dem Präsidenten anders beschließt. Der Grundsatz der gleichmäßigen Behandlung beider Parteien ist auch bei dem vorgesehenen Verbot der Gewährung von Anleihen und Krediten an die Kriegführenden zu wahren. Nur solche finanziellen Transaktionen darf der Präsident gestatten, die ausschließlich handelsmäßigen Charakter tragen. Im übrigen ist in der Vorlage die Beibehaltung der bereits in dem alten Neutralitätsgesetz enthaltenen Bestimmungen vorgesehen. Schließlich ist ein grundsätzlicher Vorbehalt aller neutralen Rechte ausgesprochen, wie sie vom Völkerrecht vor dem 1. August 1914 anerkannt waren, für den Fall, daß der Präsident keinen oder nur teilweisen Gebrauch von den ihm übertragenen Rechten macht.

Die wichtigste Neuerung der in der Vorlage enthaltenen Be-

[14]) Genannt sind u. a. Baumwolle, Oel, Kupfer, Eisen- und Stahlschrott.

stimmungen ist in der dem Präsidenten zu erteilenden Ermächtigung zu erblicken, ein Ausfuhrverbot auf Rohstoffe und kriegswichtige Fabrikate zu erlassen. Dieses Verbot darf allerdings keine völlige Sperre bedeuten, sondern ist auf die den friedensmäßigen Ausfuhrdurchschnitt übersteigende Menge zu begrenzen. Immerhin ist damit der erste Schritt unternommen worden, gewisse Rohstoffe und Industriefabrikate in den Kreis der neutralen Pflichten miteinzubeziehen und somit die Neutralität aus ihrem bisherigen starren militärischen Rahmen auch in das wirtschaftliche Gebiet zu übertragen.

Hervorzuheben ist ferner die Einführung des Grundsatzes paritätischer Behandlung beider Kriegführenden. Im Interesse einer strengen Neutralität ist sie unerläßlich. Ihre Hauptwirkung liegt aber wohl im Politischen. Dem Präsidenten soll es nicht mehr zustehen, den Angreifer zu bestimmen. Die Ausfuhrverbote treten vielmehr automatisch in jedem Konflikt gegenüber beiden kriegführenden Staaten in Kraft. Es ist offensichtlich, daß der Grundsatz der gleichmäßigen Behandlung beider Kriegführenden dem Völkerbund einen erheblichen Schlag versetzt.[15]) Denn während nach dem Recht der Völkerbundsatzung allein der vertragsbrüchige, also schuldige Staat von den wirtschaftlichen Sperrmaßnahmen der übrigen Bundesmitglieder betroffen wird, sollen der Vorlage zufolge die Vereinigten Staaten den schuldigen Staat und das Opfer gleichermaßen behandeln. Von besonderer Wirkung ist der Grundsatz der paritätischen Behandlung in dem Fall, daß die von den Bundesmitgliedern ergriffenen Sanktionsmaßnahmen in den Kriegszustand zwischen dem vertragsbrüchigen Land und den an der Exekution beteiligten Bundesmitgliedern überleiten. Die Sanktionsländer würden danach gleichfalls von den Ausfuhrverboten betroffen werden.

Wie eingangs bereits festgestellt, ist die Neutralitätsvorlage vom Kongreß nicht gebilligt worden. Man wird angesichts des Scheiterns des Entwurfs in der Annahme nicht fehlgehen, daß die Opposition im Kongreß neben politischen Erwägungen hauptsächlich aus wirtschaftlichen Ueberlegungen zu einer ablehnenden Haltung gelangte. Im Ergebnis beschloß der Kongreß die Verlängerung des Neutralitätsgesetzes vom 31. August 1935 bis zum 1. Mai 1937. Ueber den Rahmen dieses Gesetzes hinaus gelangte die Bestimmung zur Annahme, daß die Gewährung von Anleihen und Krediten an kriegführende Staaten verboten ist, sowie der zu Gunsten der amerikanischen Staaten gemachte Vorbehalt, daß das Verbot der Waffenausfuhr ihnen gegenüber nicht zur Anwendung gelangen darf, wenn sie mit außeramerikanischen Staaten im Kriege sind. Dagegen wurde dem Präsidenten nicht die Ermächtigung erteilt, die Ausfuhr von Rohstoffen und kriegswichtigen Industriefabrikaten zu verbieten, wenn

[15]) So schrieb „Daily Telegraph" vom 6. Januar 1936, daß man sich über die Auswirkungen der Botschaft Roosevelt's auf den Völkerbund keiner Täuschung hingeben dürfe. Amerika werde sich vollständig von einer Verbindung und Zusammenarbeit mit dem Völkerbund zurückziehen (zitiert nach „Frankfurter Zeitung" vom 7. Januar 1936).

sie ein bestimmtes Maß überschreiten. Die Ablehnung dieser Ermächtigung wird die Völkerbundsmitglieder endgültig von der Durchführung eines Oelembargos gegen Italien im Zuge der weiteren Sanktionsmaßnahmen zurückgehalten haben[16]). Denn die Durchführung der Oelsperre gegen Italien ohne die Beteiligung der Vereinigten Staaten hätte den Völkerbund, um die Maßnahme überhaupt wirksam gestalten zu können, in gefährliche Nähe eines Blockadebeschlusses gebracht, der zu unübersehbaren Folgen für die Bundesmitglieder selbst hätte führen müssen.

Bekannt ist die in Amerika gerade anläßlich der Neutralitätsverhandlungen in weiten Kreisen und fast einmütig in der Presse an den Tag gelegte Neigung, die Sanktionsstaaten gleichfalls als Kriegführende zu betrachten. Das Gesetz wie die Vorlage bieten keine rechtliche Handhabe zu einer derartigen Behandlung. Nach der hier vertretenen Auffassung ist es auch abzulehnen, daß grundsätzlich zwischen den an den Sanktionsmaßnahmen teilnehmenden Bundesmitgliedern und dem vertragsbrüchigen Staat der Kriegszustand besteht. Eine solche Annahme würde den Begriff des Krieges unbegründet erweitern. Lediglich in dem Fall, in dem die wirtschaftlichen Maßnahmen in der Weise durchgeführt werden, daß sie Kriegsmaßnahmen darstellen (z. B. Fall der absoluten Blockade), ist nach allgemeinem Völkerrecht die Annahme des Kriegszustandes gerechtfertigt. Die von der amerikanischen Presse erhobene Forderung, die an einer Völkerbundsexekution beteiligten Bundesmitglieder grundsätzlich als Kriegführende anzusehen, entbehrt daher der rechtlichen Grundlage. Es wurde bereits an anderer Stelle gesagt, daß Handlungen von Staaten, die nicht gegen die neutralen Pflichten verstoßen, also im Rahmen der Neutralität vorgenommen werden, nicht dadurch ihren Charakter ändern, daß sie als pflichtmäßige Kollektivmaßnahmen zur Durchführung gelangen.

Trotz der Ablehnung der Neutralitätsvorlage durch den Kongreß ist festzustellen, daß die Verlängerung des Gesetzes vom 31. August 1935 sowie die Hinzufügung der erörterten Bestimmungen ein weiterer Schritt zur Festigung des Rechtsinstituts der Neutralität ist. Zwar entfernen sich die Vereinigten Staaten damit zunehmend von Europa und dem von der Mehrzahl der europäischen Staaten vertretenen Kollektivsystem. Aber in Anbetracht der Unzulänglichkeit, die dem bestehenden System des Völkerbundes eigen ist, gewinnt der von den Vereinigten Staaten eingeschlagene Weg Verständnis. Gleichzeitig zeigt die amerikanische Neutralitätsgesetzgebung, daß das völkerrechtliche Institut der Neutralität nicht im Begriff ist zu verschwinden, sondern gerade zu einer größeren Sicherung und Festigung, als sie ihm in der Vergangenheit zuteil geworden ist, hinstrebt.

[16]) So schrieb der den Regierungskreisen nahestehende „Daily Telegraph": „Der erste Eindruck der Roosevelt-Rede in London ist der, daß es jetzt nicht mehr tunlich für den Völkerbund ist, eine wirksame Oelsanktion gegen Italien anzuwenden." (zit. nach „Frankfurter Zeitung" vom 7. Januar 1936.)

Fünfter Teil.

Schlußbetrachtung.

Wenn wir in dem Schlußteil dieser Abhandlung die in den vorangegangenen Abschnitten gewonnenen Ergebnisse zusammenfassen, so läßt sich die Position des Instituts der Neutralität im Völkerrecht der Nachkriegszeit folgendermaßen umreißen:

Nach allgemeinem Völkerrecht besteht nach wie vor Neutralität und altes Neutralitätsrecht.

Die Völkerbundsatzung hat für die Bundesmitglieder Aenderungen gebracht, deren Tragweite je nach der Auslegung der Neutralität verschieden groß ist. Bei der Annahme einer totalen Neutralität ist die Einwirkung der Völkerbundsatzung auf das Institut der Neutralität von sehr einschneidender Bedeutung. Die totale Neutralität ist indessen niemals eine Einrichtung des positiven Rechts gewesen, sondern ist lediglich ein rechtspolitisches Postulat. Somit konnte die totale Neutralität hier auch nicht den Ausgangspunkt der Erörterung bilden, sondern die klassische Neutralität als die von der völkerrechtlichen Theorie und Praxis gestaltete und angewandte Neutralität lag der Darstellung zugrunde. — Als eine Aenderung läßt sich zunächst feststellen, daß durch die Völkerbundsatzung ein Recht auf und eine Pflicht zur Neutralität geschaffen ist. Daraus geht hervor, daß die Neutralität durch das Satzungsrecht nicht aufgehoben ist, sondern vielmehr eine Festigung erfahren hat, indem sie auch auf eine rechtliche Grundlage gestellt wurde. Ferner lassen sich Aenderungen feststellen in den Fällen, in denen zur Wahrung der durch den Völkerbund aufgerichteten zwischenstaatlichen Rechtsordnung Sanktionsmittel gegen einen Bundesbrecher geschaffen sind. Hier führt das Satzungsrecht zwar nicht zu einer Aufhebung des Instituts der Neutralität, wohl aber zu einer Inhaltsänderung, indem gewisse neutrale Pflichten verringert sind. Schließlich können bestimmte, durch die Bundesmitglieder gegen den Paktbrecher ergriffene Maßnahmen zu dem Kriegszustand überleiten, wodurch ein neutrales Verhalten der Bundesmitglieder entfällt. Aber die Völkerbundsatzung läßt praktisch den Bundesmitgliedern breiten Raum für ein neutrales Verhalten, indem sie die Entscheidung über die Teilnahme an Aktionen, die zu einer Aufgabe der Neutralität führen können, den einzelnen Bundesmitgliedern selbst überläßt. So gelangen wir abschließend zu dem Ergebnis, daß durch die Völkerbundsatzung nicht die Aufhebung der Neutralität vollzogen, sondern lediglich eine Modifizierung des bisherigen Neutralitätsrechts herbeigeführt worden ist. Diese Aenderung berührt jedoch nur die dem Bunde angehörenden Staaten.

Der Kellogg-Pakt hat auf das Institut der Neutralität gar keinen Einfluß ausgeübt. Die Neutralität als völkerrechtliche Einrichtung ist durch den Pakt nicht in Wegfall geraten, weil der Krieg nicht außerhalb der Rechtsordnung gestellt ist; wie auch im einzelnen die am Konflikt nicht beteiligten Signatare infolge der gänzlichen Handlungsfreiheit, die sie im Falle des Ausbruchs eines verbotenen Krieges besitzen, die Möglichkeit völlig neutralen Verhaltens haben. Lediglich eine Pflicht zur Neutralität besteht nicht gegenüber dem Paktbrecher.

Wenn wir in dem Maße, in dem sich das Institut der Neutralität im Völkerrecht der Nachkriegszeit behauptet hat, einen Gradmesser für die Entfernung von der Verwirklichung der Idee der internationalen Solidarität und kollektiven Sicherheit erblicken, so läßt sich aus dem gewonnenen Ergebnis entnehmen, daß die Staatenwelt von einer verläßlichen kollektiven Friedensorganisation noch sehr weit entfernt ist. In der Staatenpraxis findet dies seine volle Bestätigung. Die Frage ist daher nicht unberechtigt, ob es angesichts der übergroßen Anstrengungen zur Sicherung des Weltfriedens durch die Organisierung der Staatengesamtheit zu gelangen, und ihres sichtbar geringen Erfolges nicht ratsamer ist, von der Erreichung des Zieles mittels eines Kollektivsystems Abstand zu nehmen und die Lösung der Aufgabe in der Lokalisierung des Krieges zu suchen und statt zu einer Aufgabe der Neutralität mithin zu ihrer Festigung und wirksamen Ausgestaltung hinzustreben. In der Beschränkung auf das im gegebenen Zeitpunkt Erreichbare besteht die Voraussetzung eines jeden politischen Erfolges, und es erscheint uns daher erstrebenswerter, auf einem Weg, dessen Gangbarkeit sich im heutigen Zeitpunkt offenbar als unmöglich erweist, nicht weiterzuschreiten, sondern die Friedenssicherung zunächst dadurch zu erreichen, daß der Krieg lokalisiert wird. Neben den grundlegenden politischen Voraussetzungen, die diese Methode erheischt, ist dabei auch eine weitere Ausgestaltung des bisherigen Neutralitätsrechts erforderlich. Die amerikanische Neutralitätsgesetzgebung von 1935 und 1936 gibt für die Zielsetzung einer Reform wichtige Anhaltspunkte. Besonders geht daraus aber hervor, daß das Neutralitätsproblem keine der Vergangenheit angehörende Angelegenheit, sondern eine sehr lebendige Tatsache ist, der künftig die größte Beachtung zukommt. Erforderlich ist allerdings, daß die Wortführer der internationalen Politik sich ehrlich das Versagen der bisherigen Bestrebungen, den Frieden in der Welt mittels des bestehenden Kollektivssystems zu sichern, eingestehen und in dieser Einsicht in vertrauensvoller Zusammenarbeit nach neuen Wegen suchen. Die Voraussetzung dazu ist, bei der Betrachtung des bestehenden Völkerbundes sowie der anderen auf die Friedenssicherung gerichteten Kollektivverträge sich klar über deren Tragweite bewußt zu sein und sich nicht in rechtspolitisch gewiß wünschenswerten, aber positiv-rechtlich nun einmal nicht verwirklichten Gedankengängen zu verlieren, wie dies etwa bei der häufig

vertretenen Behauptung geschieht, es gebe heute keine Neutralen und kein Neutralitätsrecht mehr. Das Problem der Neutralität ist durch die völkerrechtlich-politische Entwicklung der Nachkriegszeit weder behoben noch gelöst, sondern rückt — auch infolge der zunehmenden Bedeutung des Wirtschaftskrieges und der dadurch aufgeworfenen Frage der sog. wirtschaftlichen Neutralität — immer mehr in den Mittelpunkt des politischen und völkerrechtlichen Interesses. Den heutigen Stand der Neutralitätsfrage aufzuzeigen, war die Aufgabe dieser Abhandlung.

Schrifttum.

Annuaire de l'Institut de Droit International.
Asbeck: Das Ultimatum im modernen Völkerrecht — Diss. Bonn. 1932.
Berber: Neutralität und kollektive Sicherheit. In Zeitschrift für Politik. 26. Band. Juni/Juli 1936. Heft 6/7. S. 357 ff.
E. Borel: La neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations. In Revue générale de droit international public. 2. sér. t. II 1920 S. 153 ff.
Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund vom 4. 8. 1919. In Schweizer Bundesblatt. Jahrg. 1919 S. 541 ff.
Bynkershoek: Quaestiones iuris publici. I. Buch.
G. Cohn: Neutralité et Société des Nations. In „Les origines et l'oeuvre de la Société des Nations". (Munch) t. II. S. 153 ff. 1924.
Economic Sanctions: Oxford 1934.
Faluhelyi: Der Pariser Kellogg-Pakt. Pécs (Ungarn) 1929.
P. Fauchille: Traité de droit international public. t. I,2 und II. Paris 1921 und 1926.
Fenwick: International Law. New York 1924.
von Freytagh-Loringhoven: Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1926.
Geffcken: Die Neutralität. In Handbuch des Völkerrechts. Herausgegeben von v. Holtzendorff. Band IV. S. 605 ff.
Gerould: The pact of Paris. New York. 1929.
Gonsiorowski: Société des Nations et problème de la paix. t. I und II, Paris 1927.
v. Gretschaninow: Garantiepakte, Bündnisse, Abkommen über politische Zusammenarbeit, Nichtangriff- und Neutralitätsverträge der Nachkriegszeit. Band I. Berlin 1936.
Grotius: De iure belli ac pacis libri tres. III. Buch.
J. Haase: Wandlung des Neutralitätsbegriffes. In Frankfurter Abhandlungen zum modernen Völkerrecht. 1931. Heft 29.
Hammarskjöld: La neutralité en général. In Bibliotheca Visseriana, 1924, t. III S. 53 ff.
Harley: The League of Nations and the new international Law. New York. 1921.
Hoijer: Le pacte de la Société des Nations. Paris 1926.
v. Holtzendorff: Handbuch des Völkerrechts. Bd. I—IV. Hamburg 1885 ff.
M. Huber: Das Neutralitätsrecht in seiner neuesten Gestaltung. In „Festgabe dem Schweizer Juristenverein". Zürich 1908.
—, Die Schweizerische Neutralität und der Völkerbund. In Munch. t. II S. 68 ff., 1924.
Kant: Zum ewigen Frieden. Leipzig 1917.
Kleen: Lois et usages de la neutralité. Bd. I und II. Paris 1898—1900.
Kunz: Kriegsrecht und Neutralitätsrecht. Wien 1935.
Ch. L. Lange: Histoire de la doctrine pacifique et de son influence sur le développement du droit international. In Recueil des Cours. t. 13, 1924, S. 175 ff.
Le Gall: Le pacte de Paris du 27. 8. 1928. Paris 1930.
Lifschütz: Die Neutralität. In Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht. Bd. 27. S. 40 ff. 1918.
Mariotte: Les limites actuelles de la compétence de la Société des Nations. Paris. 1926.
—, L'Europe et les Etats-Unis devant la Société des Nations. Paris 1930.
Materialien zum Kriegsächtungspakt. 2. Ausgabe. Berlin 1928.

Ph. Michaïlidès: La neutralité et la Société des Nations. Paris 1933.
D. H. Miller: The Peace Pact of Paris. New York-London 1928.
D. Mitrany: The problem of international sanctions. Oxford 1925.
Nambyar: The sanction in the Covenant. In „The Calcutta Review". April 1934. S. 1 ff.
E. Nys: Le droit international, les principes, les doctrines, les faits. t. III. Bruxelles 1912.
Oppenheim: International Law. A treatise. Vol. II. Disputes, war and neutrality. 5. Aufl. Herausgegeben von H. Lauterpacht. London 1935.
N. Politis: La neutralité et la paix. Paris 1935.
—, Les nouvelles tendances du droit international. Paris 1927.
—, La notion de la neutralité et la Société des Nations. In „Scientia" (Rivista di Scienza) Jahrg. 1928 S. 259 ff.
Publications de la Société des Nations:
1. Journal officiel de la Société des Nations.
2. Journal officiel de la Société des Nations, supplements spéciaux.
3. Actes de la I., II., IV. Assemblée, Séances plénières et des Commissions.
Rapport du Secrétaire Général de la S.D.N. du 17. 5. 1927. J.O. S.D.N. 1927: 834 ff. (Abgedruckt in: v. Gretschaninow, Politische Verträge. Band II. 1. Teil. S. 205 ff.)
J. Ray: Commentaire du pacte de la Société des Nations. Paris 1930.
—, La politique et la jurisprudence de la Société des Nations. 1er supplément au commentaire du pacte. Paris 1931.
H. A. Rolin: L'article 10 du pacte de la Société des Nations. In Munch. t. II. S. 453 ff. 1924.
A. Rolin: Le droit moderne de la guerre. Les principes — les conventions. Les usages — les abus. Bruxelles 1920. t. I—III.
Salter: Real sanctions or none. In „The Spectator". Nr. 5, 593. September 1935. S. 447 ff.
C. Schmitt: Die Kernfrage des Völkerbundes. 2. Aufl. Berlin 1926.
Schoen: Die rechtliche Natur der Völkerbundssanktionen. In Niemeyers Zeitschrift für Internationales Recht. 51. Band. 3.—4. Heft. S. 271 ff., S. 277 ff.
Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes. 2. Aufl.. Berlin 1924.
Shotwell: War as an instrument of national policy and its renunciation in the pact of Paris. New York 1929.
—, The Pact of Paris. In International Conciliation. Oktober 1928, S. 445 ff.
J. H. Spencer: Die Vereinigten Staaten und die Rechte der Neutralen im Seekrieg. In Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Bd. V. Nr. 2. Mai 1935.
Strupp: Der Kellogg-Pakt im Rahmen des Kriegsvorbeugungsrechts. In „Frankfurter Abhandlungen". Heft 9.
Die Tätigkeit des Völkerbundes. Herausgegeben von der Informationsabteilung des Völkerbundes. Genf.
Troitzsch: Ende oder Wandlung der Neutralität? In Völkerbund und Völkerrecht. 2. Jahrg. Juli 1935.
v. Ullmann: Völkerrecht. Band III der Reihe „Das öffentliche Recht der Gegenwart". Tübingen 1908.
Vattel: Le droit des gens ou principes de la loi naturelle. t. I—III. Paris 1863.
C. van Vollenhoven: Die drei Stufen des Völkerrechts. Den Haag 1919.
v. Waldkirch: Neutralität und Sanktionen (Rede vom November 1935 in Bern).
v. Waldkirch-Vanselow: Neutralitätsrecht. In Handbuch des Völkerrechts. 6. Band. V. Abteilung. Stuttgart 1936.
Ch. Warren: Schattenseiten der Neutralität. In „Europäische Revue". Januar 1935.

Wehberg: Die Völkerbundsatzung. Berlin 1929.
—, Die Aechtung des Krieges. Berlin 1930.
Westlake: International Law. Band. II. Cambridge 1913.
Williams: The League Covenant and sanctions. In „The Listener". Nr. 348. September 1935. S. 417 f.
J. Whitton: La neutralité et la Société des Nations. In Recueils des Cours. 1927 t. II S. 453 ff.
Zeitschriften: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Herausgegeben von V. Bruns und E. Schmitz. Berlin und Leipzig.
Völkerbund und Völkerrecht. Herausgegeben von Freiherrn von Freytagh-Loringhoven. Carl Heymanns Verlag, Berlin.
Revue de droit international. Paris.

Die in den Anmerkungen neben den Verfassern stehenden Zahlen weisen auf die Seitenzahl des von ihnen angeführten Werkes hin. Bei mehreren Werken eines Verfassers sind diese jeweils mitzitiert.

Wenn bei Politis nur eine Zahl genannt ist, so weist diese auf die Seitenzahl seines Buches „La neutralité et la paix" hin. — Das Gleiche gilt für Wehberg, bei welchem sein Werk „Die Völkerbundsatzung" gemeint ist.

Lebenslauf.

Am 15. September 1911 wurde ich als dritter Sohn des Rittergutsbesitzers Wilhelm Wrede und seiner Frau Greta geb. Staunau in Söderhof-Ringelheim am Harz geboren. Von 1926—1931 besuchte ich das Arndt-Gymnasium in Berlin-Dahlem als Zögling der Schülerheimkolonie des Arndt-Gymnasiums (Richtersche Stiftungen). Hier legte ich am 10. März 1931 die Reifeprüfung ab.

Dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften widmete ich mich an den Universitäten Clermont-Ferrand (Auvergne), Paris, München, Berlin und Bonn. Am 2. September 1935 legte ich die erste juristische Staatsprüfung am Kammergericht in Berlin ab.

Die Anregung zu der vorstehenden Arbeit verdanke ich Herrn Geheimrat Prof. Dr. R. Thoma in Bonn.

Am 19. Oktober 1936 bestand ich die mündliche Promotionsprüfung.